

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

CARLOS AUGUSTO LOPES

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
O CASO DO PRONASCI NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

VITÓRIA

2012

CARLOS AUGUSTO LOPES

**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
O CASO DO PRONASCI NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientação: Prof^a. Dra. Márcia Barros Ferreira Rodrigues.

VITÓRIA

2012

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

L864p Lopes, Carlos Augusto, 1980-
 O processo de implementação das políticas públicas : o caso
 do Pronasci na Região Metropolitana da Grande Vitória / Carlos
 Augusto Lopes. – 2012.
 113 f. : il.

 Orientador: Márcia Barros Ferreira Rodrigues.
 Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade
 Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e
 Naturais.

 1. Segurança pública. 2. Políticas públicas - Vitória, Região
 Metropolitana de (ES). I. Rodrigues, Márcia Barros Ferreira. II.
 Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências
 Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 316

CARLOS AUGUSTO LOPES

**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
O CASO DO PRONASCI NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em 8 de novembro de 2012.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Márcia Barros Ferreira Rodrigues
Universidade Federal do Espírito Santo
(orientadora)

Prof^a. Dra. Maria Cristina Dadalto
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^a. Dra. Anna Marina Madureira de Pinho Barbará Pinheiro
Universidade Federal do Rio de Janeiro

DEDICATÓRIAS

**A Deus, pelo dom da vida e
por tudo que me tem feito.**

**A meu pai (Pergentino) e a minha mãe
(Nilza), pessoas fundamentais em
minha existência, meus exemplos de
vida e retidão.**

**A todos os mestres que contribuíram
com a minha formação até hoje.**

**Aos colegas e amigos de caminhada
que, de alguma forma, me ajudaram a
chegar até aqui.**

AGRADECIMENTOS

Lembro, como se fosse ontem, que, quando ainda no ensino médio, acalentava o sonho de cursar faculdade numa Universidade Federal. Parecia quase impossível. Mas com muito esforço, persistência e dedicação, tornou-se realidade.

Lembro que em 2002 fui aprovado no Vest-UFES e iniciei o curso de Ciências Sociais. Quantos desafios. Quantas dúvidas se seguiram. Quantos conflitos iniciais. Até que conheci o Professor Francisco Albernaz, que, com carinho, dinamismo e postura de vanguarda, foi fundamental para confirmar minha opção pelas Ciências Sociais e orientar meu caminho acadêmico. Valeu, Chico!

Agora, chego à conclusão desta dissertação de mestrado. Mais um desafio superado. Mais uma batalha vencida. Mais um sonho realizado. A conclusão deste trabalho não foi tarefa fácil, sendo inegáveis as várias contribuições que tive para chegar até aqui.

Assim sendo, quero agradecer à Professora Doutora Márcia Barros Ferreira Rodrigues pela orientação desta dissertação. Agradeço, ainda, à Professora Doutora Eliana Labra pela atenção dispensada, com suas gentilezas e sugestões, que tanto contribuíram com este trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFES por esta oportunidade de aprendizado, realização e crescimento acadêmico e profissional.

Aos entrevistados, que com suas informações e disposição de contribuição, foram essenciais para esta dissertação e suas constatações e conclusões.

Aos meus pais, que com toda a humildade, me deram as condições necessárias e permitiram chegar aonde estou, e também ao meu querido irmão, Castilho.

Aos meus colegas e amigos, que me deram força e incentivo para seguir em frente.

Enfim, a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram nesta dissertação de mestrado e na conquista deste objetivo.

Sei que novos desafios já se apresentam a mim. Quero continuar tendo a determinação necessária para superar e vencer, buscando cada dia mais o aperfeiçoamento ético, acadêmico e profissional, colocando sempre esse aprendizado e crescimento a serviço do bem comum, para a construção de uma sociedade mais justa e fraterna.

A todos (as) vocês,

OBRIGADO POR TUDO!

RESUMO

Apresentado pelo Ministério da Justiça em 2007, através da Lei 11.530, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) marca uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país. Dentro de sua concepção inicial, o programa articula políticas de segurança com ações sociais, prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à criminalidade violenta, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e repressão qualificada. Os municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória integraram o programa por apresentarem um dos mais altos índices de criminalidade urbana do Brasil. Este trabalho apresenta uma análise do processo de implementação do Pronasci em municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória, no Espírito Santo. O objetivo principal foi analisar o processo de implementação dessa política pública e, através da comparação com seu desenho institucional, compreender até que ponto essa política foi efetivada como pretendida na formulação. O enfoque proposto busca trazer novos elementos à discussão de políticas públicas no Brasil, e sobretudo chamar a atenção para a importância da fase de avaliação de tais políticas como forma de acumular experiência e aprimorar o desenvolvimento de novas políticas públicas. A análise permitiu concluir que vários fatores inerentes ao processo de implementação da política pública analisada tiveram implicações na sua execução, tais como a relação institucional entre atores envolvidos na formulação e na implementação (governo federal e municípios, respectivamente), volume de investimentos e estrutura do município.

Palavras-chave: Pronasci; segurança pública, implementação, políticas públicas.

ABSTRACT

Presented by the Ministry of Justice in 2007, by Law 11.530, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) marks a unique initiative in tackling crime in the country. Within its initial conception, the program combines security policies with social actions, prioritizes prevention and seeks to achieve the causes that lead to violent crime, without giving up the planning strategies and social repression qualified. The municipalities comprising the Metropolitan Region of Grande Vitória joined the program because they have one of the highest rates of urban crime in Brazil. This paper presents an analysis of the implementation process of the Pronasci in the Metropolitan Region of Grande Vitória, Espírito Santo. The main objective was to analyze the process of implementing this policy and, by comparison with its institutional design, understand the extent to which this policy was effective as intended in its formulation. The proposed approach seeks to bring new elements to the discussion of public policy in Brazil, mainly to draw attention to the importance of the evaluation phase of such policies as a way to gain experience and enhance the development of new policies. The analysis concluded that several factors inherent in the process of implementing the public policy implications were analyzed in their execution, such as institutional relationship between actors involved in the formulation and implementation (the federal government and municipalities, respectively), investment volume and structure of the municipality.

Keywords: Pronasci; public safety, implementation, public policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Figuras

Figura 1. Desenho Institucional do Pronasci	51
---	----

Lista de Quadros

Quadro 1. Componentes do marco do domínio de uma política	26
Quadro 2. Perspectivas da política de segurança pública	31

LISTA DE SIGLAS

CGU – Controladoria Geral da União

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública

GGI – Gabinete de Gestão Integrada

GGI-M – Gabinete de Gestão Integrada Municipal

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

LEP – Lei de Execuções Penais

MP – Medida Provisória

PIAPS – Programas Sociais de Prevenção da Violência

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROCON - Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

PROTEJO – Proteção dos Jovens em Território Vulnerável

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória

SENAD – Secretaria Nacional Antidrogas

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SIM – Subsistema de Informação sobre Mortalidade

SINCOV – Sistema de Convênios do Governo Federal

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 A ORDEM PÚBLICA COMO BEM COLETIVO E SEUS DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	19
2.1 O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA COMO BEM COLETIVO	19
2.2 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA MANUTENÇÃO DA ORDEM.....	23
2.3 ENFRENTANDO O DILEMA: PREVENÇÃO <i>VERSUS</i> REPRESSÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA	29
2.4 O DESAFIO DA IMPLEMENTAÇÃO NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	333
3 A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA: CAMINHOS E DESCAMINHOS ATÉ O PRONASCI.....	38
3.1 AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO INSTITUCIONAL DA REDEMOCRATIZAÇÃO.....	38
3.2 O PROCESSO DE CORRESPONSABILIZAÇÃO NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	40
3.2.1 Governo Fernando Henrique Cardoso: a segurança pública entra para a agenda governamental.....	41
3.2.2 O governo Lula: avanços e descompassos na política de segurança pública	42
3.3 PRONASCI: DEFINIÇÕES, OBJETIVOS, EIXOS ESTRUTURAIS E INOVAÇÃO CONCEITUAL	46
3.4 O DESENHO INSTITUCIONAL DO PRONASCI.....	51
3.5 O PRONASCI NA VISÃO DOS PRINCIPAIS FORMULADORES: DESAFIOS E INOVAÇÕES	54
3.5.1 O ministro da Justiça Tarso Genro.....	55
3.5.2 O secretário-executivo do Pronasci Ronaldo Teixeira da Silva	57
3.5.3 O assessor da presidência da Caixa Econômica Federal Vicente Trevas	59
4 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA E O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRONASCI	61

4.1 O PRONASCI NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA.....	61
4.2 O MUNICÍPIO NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRONASCI	67
4.3 O PRONASCI NA VISÃO DOS IMPLEMENTADORES DA REGIÃO DA GRANDE VITÓRIA: DESAFIOS E INOVAÇÕES.....	73
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
6 REFERÊNCIAS.....	88
7 ANEXOS.....	92

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a criminalidade urbana tornou-se um dos principais problemas da sociedade brasileira, tendo alcançado enorme visibilidade pública e transformando-se em assunto de debates e de preocupação cotidiana na vida das pessoas. Para Zaluar (1999a), foi a partir dos anos 1970 que a criminalidade urbana violenta passou a ser considerada problema social no Brasil.

Em análise dos últimos 30 anos (1980-2010), constata-se que o índice de homicídios no Brasil registrou um aumento de 259%, o que representa um crescimento equivalente a 4,4% ao ano. Os dados divulgados pelo Mapa da Violência 2012 (WASELFISZ, 2011) mostram ainda que o número absoluto de homicídios passou de 13.910, em 1980, para 49.932, em 2010. As taxas de homicídios por 100 mil habitantes passaram de 11,7, em 1980, para 26,2 em 2010, sendo que em 2003 houve um pico de 28,9. Nesse período, o Sistema de Informações de Mortalidade registrou 1,1 milhão de vítimas de homicídios. Esses dados mostram que a média anual de mortes por homicídios no Brasil supera o número de vítimas fatais em conflitos armados no mundo, ou seja, um país sem conflitos armados – sejam eles étnicos, religiosos, culturais e políticos – atinge um nível de extermínio de sua população superior a países que enfrentam conflitos internos.

Ao analisar especificamente a década de 2000 em termos absolutos, constata-se uma redução nos índices de mortalidade por homicídios. Em 2000, foram contabilizadas 26,7 mortes em cada 100 mil habitantes. Em 2010, os números se reduziram para 26,2 por 100 mil. Em termos gerais, houve também uma pequena redução dos casos de homicídios registrados nos grandes centros urbanos, contudo houve um crescimento das taxas nos municípios do interior dos estados, confirmando uma tendência de interiorização da violência no Brasil (WASELFISZ, 2011).

O estado do Espírito Santo configura-se como um dos mais violentos do país. No ano de 2000, com taxa de homicídios de 46,8 por 100 mil habitantes, ocupou a

terceira posição no *ranking* nacional. Em 2010, essa taxa aumentou para 50,1 por 100 mil habitantes e o estado subiu para a segunda posição no *ranking* nacional. Os dados da Região Metropolitana da Grande Vitória também sinalizam o aumento em números absolutos de 9,3% nos índices de homicídios na região. Todavia, ao se considerar o crescimento populacional da região, no mesmo período, constata-se que as taxas de homicídios da Grande Vitória se reduziram 6,8%, passando de 73,6 para 68,6 homicídios por 100 mil habitantes (WAISELFISZ, 2011).

Dentre os municípios da Grande Vitória (Vitória, Vila Velha, Viana, Serra, Cariacica e Guarapari), o Mapa da Violência 2012 aponta o município de Serra como o 16º mais violento do país e o primeiro mais violento do estado, com taxa média de homicídios de 99,9 por 100 mil habitantes, em 2010. Vale destacar que a Serra já esteve entre os dez mais violentos do país em períodos anteriores. O município de Cariacica apareceu como a segunda cidade mais violenta do Espírito Santo e a 26ª mais violenta do Brasil, com taxa de homicídios de 80,8 por 100 mil habitantes. Já Vila Velha que, em apontamentos anteriores do Mapa da Violência, era apresentada como a cidade metropolitana do estado menos violenta, passou a ser a 4ª cidade mais violenta da Grande Vitória e a 8ª cidade mais violenta do Espírito Santo, com taxa média de 61,1 por 100 mil habitantes. Viana, a cidade da Região Metropolitana que abriga o maior complexo prisional do estado, apresentou pequena redução, ocupando a 5ª posição dentre as cidades da Região Metropolitana de Vitória e a 102ª posição em nível de Brasil, com índices de 57,5 homicídios para cada 100 mil. Guarapari, por sua vez, também está diminuindo seus índices de homicídios, sendo a cidade menos violenta da Região Metropolitana, com 56,6 homicídios por 100 mil habitantes. Em nível nacional, porém, está longe de ser uma cidade segura, ocupando a 108ª posição no *ranking* nacional de homicídios (WAISELFISZ, 2011).

A capital Vitória também não apresentou bons índices, ocupando a posição 52 em nível nacional, sendo a 6ª cidade mais violenta do Espírito Santo, com taxa de 70,3 de homicídios por 100 mil habitantes. Esses dados são mais alarmantes se comparados com os das demais capitais, já que Vitória é a 3ª capital com maior taxa de homicídios no Brasil, perdendo apenas para Maceió e João Pessoa (WAISELFISZ, 2011).

É interessante destacar também o crescimento da interiorização da violência, detectado pelo crescimento dos índices de homicídios nos municípios do interior e por meio da comparação desses índices com aqueles apresentados pelos municípios da Região Metropolitana. No Espírito Santo, municípios do interior como Pedro Canário, Linhares, São Mateus, Sooretama e Brejetuba apresentaram índices de homicídios mais elevados que Vila Velha, Viana e Guarapari. O fenômeno da interiorização da violência é uma tendência nacional, ou seja, a violência, fenômeno típico das grandes cidades até a década passada, já se espalhou. Embora a Região Metropolitana da Grande Vitória tenha apresentado decréscimo nos índices de violência homicida, na soma geral do estado, esses índices foram impactados negativamente pelo crescimento da violência em municípios do interior do Espírito Santo.

À medida que os índices de criminalidade vão crescendo e ganhando destaque na sociedade brasileira, também aumentam, de forma significativa, por parte da mídia e da população, as pressões por solução sobre os gestores públicos. Tal quadro tem exigido cada vez mais do Estado brasileiro a adoção de novas políticas públicas de segurança que promovam efetiva redução da criminalidade. Essas políticas vêm oscilando entre duas perspectivas dicotômicas: de um lado as políticas repressivas; de outro, as políticas preventivas ou sociais. As políticas repressivas exigem estratégias e programas baseados nas organizações e o fortalecimento do sistema de justiça criminal, em especial o aparato policial, sendo essa alternativa de forte apelo popular em razão do histórico social e cultural brasileiro. As políticas preventivas, por sua vez, tendem a enfatizar a concepção de segurança pela ampliação das políticas sociais, partindo do pressuposto de que a desigualdade e a deterioração das condições socioeconômicas fornecem elementos para a motivação da ação criminosa (BEATO E PEIXOTO, 2005).

Todavia, ambas as políticas de contenção da criminalidade, quando desenvolvidas de forma não focalizada, integrada e complementar, não se mostram efetivas, ou seja, políticas genéricas não produzem os resultados esperados na diminuição da criminalidade e da violência.

Grande parte das mudanças conceituais expressas nas teorias de controle social traduz-se na formulação de políticas sociais focadas em populações específicas, e não se confundem, embora mantenham importantes interseções, com as políticas sociais mais amplas. Nesse sentido, é equivocada a visão de que o desenvolvimento socioeconômico, por si só, seja capaz de produzir mecanismos de auto-regulação comunitária. Uma melhoria expressiva dos indicadores macroeconômicos pode não se traduzir numa diminuição dos crimes nas cidades (BEATO E PEIXOTO, 2005, p. 173).

Por isso, a atuação do Estado na busca de mecanismos de controle das ações criminosas deve ser centrada em uma abordagem com múltiplos níveis, articulando ações repressivas e preventivas, e considerando as especificidades locais, a partir de diagnósticos prévios das regiões onde serão aplicadas as políticas. Nesse sentido, as estratégias para a formulação e implementação dos programas voltados ao enfrentamento da violência e controle da criminalidade devem ser baseadas em dois eixos: de um lado a busca da compreensão da natureza das motivações à atividade criminosa e violenta, tanto dos indivíduos como de determinados grupos sociais; e, por outro lado, diagnósticos da distribuição espacial e dos contextos que ensejam a criminalidade, buscando, assim, separar analiticamente a “incidência de crimes” das “características dos criminosos” (BEATO E PEIXOTO, 2005).

Este trabalho está situado dentro da discussão das políticas públicas na área da segurança, com foco específico em uma política pública de desenho e formulação inovadores e que busca superar a lógica tradicional das políticas de combate e enfrentamento à criminalidade:¹ o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

O Pronasci foi o primeiro programa de grande escopo em torno da segurança pública, sendo um marco na intervenção do governo federal nas políticas públicas nessa área. Além da inovação na concepção de segurança, incorporando em seu aspecto conceitual a formação e o fortalecimento da cidadania, o Pronasci apresentou um desenho institucional de implementação inovador para a área de segurança pública, embora amplamente utilizado na saúde e na educação, ao

¹ Entendemos aqui combate como busca da eliminação da violência socialmente produzida e enfrentamento como busca da redução ou redirecionamento de sua trajetória, por meio de ações e políticas de prevenção social.

prever cooperação entre os entes federados, já que a formulação ocorreu na esfera federal, mas a aplicação foi de responsabilidade dos estados e municípios.

O objetivo geral deste trabalho foi analisar a complexidade do processo de implementação do Pronasci, como forma de compreender até que ponto essa política foi efetivada como pretendida em sua formulação, além de identificar os obstáculos não previstos na formulação que surgiram ao longo do processo de implementação.

Considerando que o programa tinha como alvo combater a criminalidade nas regiões metropolitanas brasileiras mais violentas, definidas com base nos dados dos Ministérios da Justiça e da Saúde, e, sendo a Região Metropolitana da Grande Vitória uma das mais violentas do país, optou-se por um estudo de caso levantando dados sobre a prática do programa nos municípios dessa região.

Estudos desse tipo se justificam pela relevância da análise das políticas públicas, tanto no âmbito acadêmico quanto do âmbito social, mas principalmente, como forma de aproximar os centros de pesquisa e os órgãos governamentais, levando a academia a voltar-se para a realidade brasileira e a alcançar maior amplitude coletiva. Além disso, estudos sobre a implementação das políticas públicas são importantes para a sua correção. Nas últimas décadas, o campo do conhecimento denominado políticas públicas – bem como o das instituições, regras e modelos que orientam a decisão, elaboração, implementação e avaliação dessas políticas – tornou-se cada vez mais importante pela necessidade e dificuldade do Estado brasileiro de formar coalizões políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social (SOUZA, 2006).

A partir dos objetivos apresentados, a pesquisa qualitativa tornou-se mais adequada para o desenvolvimento do presente trabalho. A escolha obedece aos recursos oferecidos por essa metodologia de pesquisa, já que a pesquisa qualitativa “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos

fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização das variáveis” (MINAYO, 1994, p. 21).

Entende-se que, para compreender um fenômeno, apreendendo-lhe um sentido, observando-lhe as sutilezas das relações interpessoais e como elas se conectam com as várias determinantes, é preciso olhá-lo de perto e mergulhar no universo subjetivo do objeto de estudo. Para tanto, além da pesquisa bibliográfica acerca dos assuntos relacionados à investigação em curso, foram analisados documentos oficiais e entrevistas semiestruturadas com representantes do Ministério da Justiça, técnicos e gestores estaduais e municipais envolvidos na aplicação do Pronasci. Foram feitas sete entrevistas no decorrer dos anos de 2011 e 2012 com servidores públicos identificados previamente como pessoas-chaves no processo de implementação do Pronasci no estado do Espírito Santo. A escolha de tais técnicos, agentes e servidores públicos foi definida a partir dos cargos, das funções e das responsabilidades de cada um no processo de implementação do programa, quer se trate de técnicos representantes do Ministério da Justiça no estado do Espírito Santo, de agentes da Secretaria de Estado de Segurança Pública ou das atribuições de cada técnico ou gestor nos municípios pesquisados da Grande Vitória. (Anexo V)

Através da análise de documentos oficiais, buscamos identificar os princípios norteadores, valores e disposições sobre a política, além de explicitar suas contradições. Essa análise possibilitou comparações entre cenários previstos e desejáveis com a realidade da aplicação de uma política pública. Considerando o valor do registro não só oral, mas também escrito, a análise dos documentos grafados é importante, pois eles geralmente sugerem maneiras de pensar de pessoas ou de grupos (BAUER, 2002).

As entrevistas semiestruturadas basearam-se em um roteiro de questões para dirigir a temática e aprofundar temas centrais da pesquisa, buscando captar com a maior fidelidade possível as nuances presentes nas falas, verbalizadas ou não, sem que tal roteiro se constituísse em camisa de força, sob risco de perder a subjetividade de cada ator pesquisado. Por isso, respeitou-se o caráter fragmentário das falas e sua sobreposição sem ligação direta com o contexto, permitindo certo distanciamento

que facilita o falar de coisas ocultas, cabendo ao pesquisador a sensibilidade necessária para captar esses enigmas (BAUER, 2002). (Anexo VI)

Além desta introdução, a dissertação se divide em três capítulos. O primeiro discorre sobre o surgimento da ordem pública como bem coletivo, mostrando como a segurança pública foi incorporada à agenda social e política do Estado moderno. Buscou também apresentar os desafios de superação da dicotomia repressão *versus* prevenção no enfrentamento a esse fenômeno. Além disso, houve uma discussão conceitual do processo decisório das políticas públicas e suas fases, enfatizando a implementação e seus constrangimentos.

O segundo capítulo, por sua vez, apresenta uma contextualização das experiências brasileiras recentes no enfrentamento à criminalidade violenta, bem como uma explicitação da conjuntura política nacional do surgimento do Pronasci, que culminou nos marcos legais constituintes da formulação do programa como política pública de segurança no governo Lula.

O terceiro capítulo discute a atuação dos atores envolvidos no processo de articulação entre os entes federados (União, estado e municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória), com especial atenção ao papel dos municípios na aplicação do Pronasci. A análise permitiu identificar pontos positivos e negativos do programa, seja na formulação, seja na implementação.

Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2 A ORDEM PÚBLICA COMO BEM COLETIVO E SEUS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA COMO BEM COLETIVO

Nas sociedades contemporâneas, a ordem pública, assim como a saúde e a educação, passou a ser atribuição do Estado. Mas a ordem pública nem sempre foi vista como questão pública. Isso é próprio dos Estados modernos. Vale lembrar que, no processo de sua formação, o Estado moderno passou a ser responsável por dimensões antes privadas. Ao longo da história da humanidade, a manutenção da ordem pública deixou de ser questão de ordem privada e tornou-se bem coletivo, assumindo o Estado a responsabilidade pela sua manutenção. Assim, a legitimidade do governo passou a depender de sua capacidade de manter a ordem dentro do território sob sua jurisdição (SAPORI, 2007).

O processo de centralização da autoridade iniciou-se com a constituição do Estado absolutista e consolidou-se com o surgimento do Estado-nação. Assim, a violência foi perdendo espaço na sociabilidade cotidiana do mundo ocidental,

permitindo a restrição progressiva de seu uso pelos indivíduos e tornando-a prerrogativa exclusiva de certas organizações do aparato estatal. A demanda por segurança acaba por adquirir novo caráter, potencializando uma dimensão pública jamais detectada nas sociedades tradicionais (SAPORI, 2007, p. 26)

Os aspectos importantes no quesito de ordem pública notados no processo de formação dos Estados absolutistas, em contrapartida à centralização do poder nas mãos do monarca, foram: a) garantia da ordem interna no território com a utilização de um exército próprio ao invés de exército de mercenários; b) disseminação de unidades carcerárias, durante os séculos XVI e XVII; e c) mudanças decisivas no âmbito das funções policiais, sendo nesse período que países como Espanha, França, Alemanha e Holanda constituíram suas polícias com traços contemporâneos (SAPORI, 2007; WEBER, 1999).

A irreversível modernização da sociedade desencadeada pela economia capitalista e pelo Estado moderno invadiu todas as esferas da existência social, inclusive o direito. Os princípios fundamentais do direito moderno são: positividade (regulamenta as atividades da vida social), legalidade (não reconhece outro ordenamento jurídico) e formalidade (define o domínio sob o qual se pode exercer o livre-arbítrio das pessoas privadas). Com isso, o Estado de direito passou a cumprir papel decisivo na pacificação da sociedade, uma vez que se constituiu como o detentor do monopólio tanto da soberania jurídica e política quanto da violência física legítima (WEBER, 1999). “Porém, o simples fato de os meios de realização da violência física legítima estarem concentrados nas mãos do Estado não foi condição suficiente para assegurar a pacificação dos costumes e hábitos enraizados na sociedade desde tempos imemoriais”. (ADORNO, 1998, p. 154).

Durante o processo de constituição do Estado-nação transformou-se a noção do direito consuetudinário (direito não escrito, fundado no uso, costume ou prática), que passou a direito baseado na impessoalidade e na universalidade. As leis passaram a ser escritas e sistematizadas em códigos (WEBER, 1999). O pano de fundo dessas inovações foi a institucionalização dos direitos de cidadania com base na presunção de inocência do acusado, o que, por sua vez, é o parâmetro para que se compreenda a distinção entre os modelos inquisitorial e acusatorial de processo criminal.²

O processo criminal inquisitorial pode ser dividido em três fases: a investigativa, a de instrução e a do julgamento. Cabe ao poder público investigar o ato criminoso, visando colher evidências de autoria e materialidade e posteriormente submetendo-as à decisão de um juiz ou mesmo de um júri. A formalização de todo o fluxo decisório é característica importante desse modelo, evitando-se ao máximo, procedimentos oralizados. O julgamento se dá mediante o confronto do Estado com o acusado, de modo que o fortalecimento da polícia judiciária e o surgimento dos acusadores do Estado na figura dos promotores são características institucionais relevantes dessa tradição. Em seus primórdios, o modelo inquisitorial caracterizava-se pelo segredo e pela ênfase excessiva do poder do Estado diante do acusado, tornando-o vulnerável à violação dos direitos

² O autor faz críticas às polícias no Brasil afirmando que o modelo criminal no Brasil está próximo do inquisitorial, no qual as polícias trabalham no sentido não de apurar fatos relativos aos crimes, mas de produzir provas contra o acusado. Na visão do autor, produzir essas provas deveria ser papel da promotoria (como nos EUA) e não da polícia. Faz sentido, porque se a polícia só trabalha no sentido de acusação, quando o processo chega à justiça está enviesado.

civis. [...] A característica basilar do modelo acusatorial é conceber o julgamento criminal como um confronto entre o acusador e o acusado, tendo o juiz como árbitro (SAPORI, 2007, p. 33-34).

O surgimento do Estado-nação constituiu o corolário desse processo histórico de monopolização da violência física no âmbito do poder central. A autoridade central deixou de ser prerrogativa divina e hereditária, e o quadro de funcionários da administração pública passou a ter características burocráticas com separação entre a estrutura social e o exercício das funções jurídicas e administrativas, ou seja, separação entre o público e o privado. Foi nesse período também que surgiram as grandes cidades europeias, decorrentes do processo de industrialização e urbanização (WEBER, 1999).

A rápida expansão da população urbanizada criou condições para que as atividades criminais passassem a ser concebidas como uma realidade específica, como um problema público, merecedor da intervenção por parte de um Estado em processo de consolidação. (SAPORI, 2007, p. 30).

Sobre o processo de constituição da ordem pública na formação dos Estados modernos, é interessante destacar ainda a diferença entre as noções de segurança interna e externa e, conseqüentemente, a distinção entre forças armadas e policiais. O governante deveria manter não só a ordem externa, mas também a segurança interna, ou seja, proteger os cidadãos de seus iguais. Isso porque a violência era fenômeno corriqueiro na sociedade feudal, sendo utilizada como meio de resolver os conflitos, já que não existia uma autoridade central e suficientemente forte para obrigar os indivíduos a se controlarem. Também não existia procedimento jurídico público, estando o direito relacionado ao uso da vingança privada. Nesse período histórico, a violência era atividade eminentemente privada e se constituía como padrão social para a resolução de conflitos individuais e coletivos (WEBER, 1999; TILLY, 1996; ELIAS, 1994).

Há um processo concomitante de formação de organizações policiais burocráticas e profissionais e uma gradual retirada da participação direta das forças militares nos assuntos de segurança interna. Além disso, os castigos corporais em lugares públicos deixaram de ser a tônica de repressão. Os hospitais transformaram-se em espaço de confinamento para aqueles que representavam um problema social e a privação da liberdade tornou-se o principal meio punitivo para os criminosos. Isso

tudo mostra uma transformação do exercício do poder no processo de passagem da punição à vigilância (FOUCAULT, 2004).

A pacificação interna, portanto, não é fruto exclusivo da centralização do poder alcançada com a institucionalização do Estado-nação e da consequente monopolização da força física. O processo de pacificação interna muito se deve a um processo individual de autocontrole dos impulsos e das paixões. A grande transformação foi no âmbito da subjetividade individual, ou seja, os indivíduos passaram a exercer controle sobre si mesmos graças à internalização de valores e à projeção de consequências (ELIAS, 1994; FOUCAULT, 2004). Os indivíduos deixaram de optar pela violência para resolver os conflitos com o objetivo de aumentar a própria segurança, ou seja, passou a vigorar a máxima: “Não faço com os outros o que não desejo para mim”.

O processo civilizador disseminou padrões racionais de conduta entre os indivíduos, ou seja, foi acompanhado de um processo de racionalização. Nessa perspectiva, as ações individuais passaram a ser consideradas em relação às suas consequências e as relações sociais a ser pautadas por certo grau de previsibilidade, antes não muito comum. Dessa forma, a monopolização da violência física pelo Estado-nação contribui significativamente no processo de transformação da ordem pública como bem coletivo, na medida em que foi capaz de afastar ou minimizar os medos que os indivíduos sentiam uns dos outros (ELIAS, 1994).

Assim sendo, justifica-se a necessidade de um direito positivo regulador do uso da força pelo Estado, que passou a ser também mediador dos conflitos dos indivíduos entre si. A eficácia da pacificação esteve relacionada, por um lado, com a autocontenção dos indivíduos, que interiorizam as normas e as obedecem voluntariamente e, por outro lado, com a ampliação da capacidade do Estado de aplicar penalidades àqueles que descumprissem as leis.

O papel do Estado na manutenção da ordem mudou no decorrer do tempo. O monopólio do uso legítimo da força física por parte do Estado proporcionou o fim da guerra de todos contra todos. Com o Estado como mediador, a violência deixou de

ser o instrumento principal para resolução dos conflitos, ao passo que controlar a ordem pública e promover o sentimento de segurança na população passou a ser fundamental para a legitimidade do Estado.

2.2 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA MANUTENÇÃO DA ORDEM

Na medida em que a manutenção da ordem deixou de ser questão privada e se tornou bem coletivo, passou a ser, conseqüentemente, objeto de política pública, entendida como:

Um conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil. Desta intervenção, pode-se inferir uma determinada direção, uma determinada orientação normativa, que, presumivelmente, afetará o futuro curso do processo social desenvolvido, até então, em torno do tema. (OSZALAK E O'DONNELL, 1976, p. 21. Tradução livre).

A política pública significa que determinado assunto foi visto como importante para a sociedade ou para uma parcela da população e que sua qualidade deve ser mantida ou aperfeiçoada. A política pública apresenta a questão: “O que é e o que deve ser feito.” Para Sabatier e Jenkins-Smith (1993), a elaboração das políticas públicas resulta da forma como os problemas afetam a sociedade, na medida em que se tornam problemas “políticos”, ou seja, as políticas públicas são as soluções desenhadas pelos governos para lidar com o problema.

Espera-se que os políticos formulem e implementem políticas capazes de responder satisfatoriamente à problemática apresentada. Para tanto, as políticas públicas devem ser acompanhadas e orientadas por alto grau de racionalidade e implementação sistemática, o que nem sempre acontece, por uma série de fatores que serão explicitados no decorrer do texto. Antes, no entanto, é inevitável falar do procedimento de formulação das políticas públicas.

Os estudos referentes às políticas públicas definem quatro fases na sua constituição: agenda, formulação, implementação e avaliação. Essas fases remetem às seguintes ações: surgimento de um problema que inquiete atores sociais ou institucionais; inclusão do tema na agenda governamental visando a resolução; formulação da política e decisão sobre a alternativa de solução; implementação da política; e seguimento, avaliação e correção de rumos (LABRA, 2002). Essas definições não seguem um andamento linear e contínuo, havendo articulações, disjunções e influências entre uma fase e outra (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993).

A agenda é o momento de definição dos assuntos, das demandas e dos problemas que receberão atenção do poder público, evidenciando preferências, valores e metas daqueles que montam a agenda ou a influenciam. Na fase da formulação, o desenho institucional da política é estabelecido em um espaço político de trocas, indeterminações, conflitos e demonstrações de poder. A fase de implementação é, possivelmente, o momento mais delicado para a política pública, já que as metas e objetivos são postos à prova e a interação entre os implementadores pode provocar conflitos e resistências. A avaliação pode ser concomitante com a execução ou após seu término. É uma fase importante por possibilitar aperfeiçoamentos e melhor compreensão dos desdobramentos, trajetória e perspectivas. Entretanto, as avaliações das políticas públicas nem sempre são efetivadas (TREVISAN E BELLEN, 2008).

A política pública pode ser o produto do longo e intrincado caminho de um processo de decisão política. Para ir além da correlação entre *inputs* (demandas de grupos sociais ou heranças históricas anteriores) e *outputs* (políticas resultantes), busca-se analisar por que *inputs* e *outputs* se articulam de formas distintas, em diferentes conjunturas (Immergut, 1992). Há consenso de que a formação e desenvolvimento das políticas públicas envolvem fases como: construção da agenda, formulação, implementação e avaliação. Com a interferência do meio social e político dos atores participantes, das agências implementadoras e da natureza das políticas, demonstrando que o ato de se fazer políticas públicas envolve relações entre atores governamentais e não-governamentais, em um processo contínuo de interação em todas as suas fases (PIOVESAN, 2002, s/p).

Quanto mais pluralistas forem os interesses da sociedade, mais amplo será o debate e mais democrático o produto da política. Em um regime ditatorial, o percurso de produção de uma política pública é relativamente mais fácil por envolver menos

instâncias de interlocução e excluir segmentos da sociedade. Já em uma democracia, pelo seu princípio constitutivo, as fases de formulação da política pública deveriam (embora raramente isso aconteça) resultar de debates públicos com a participação de grupos de interesses, indivíduos, meios de comunicação e atores institucionais responsáveis pela implementação. Contudo, o envolvimento de diferentes atores torna o processo mais complexo, principalmente por promover a interação entre diferentes interesses e crenças. Na democracia, verifica-se uma multiplicidade de atores envolvidos nas políticas públicas, que pode influenciar o processo de forma a promover seu sucesso ou seu fracasso.

Ainda buscando compreender o processo decisório e sua dinâmica, pode-se considerar que a estrutura interna do domínio de uma política pública é construída a partir de quatro componentes básicos: atores da política, interesses da política, relações de poder e ações coletivas (Quadro 1). Certa combinação desses elementos situa conjuntos específicos de atores que sustentam diversos interesses substantivos nas posições da rede com poder diferenciado, cujas ações coletivas visam os *policy makers* finais.

Quadro 1 – Componentes do marco do domínio de uma política

ELEMENTOS ANALÍTICOS	SUBCATEGORIAS/EXEMPLOS			
Atores organizacionais	Grupos de interesse Ex: sindicatos; grupos empresariais, corporações, burocracias.	Associações "Pico" Ex: federações, câmaras.	Instituições governamentais Ex: cortes; ministérios, reguladores; conselhos; assessores oficiais.	
Interesses da política	Subcampos Ex: áreas de interesse focal: barganha coletiva; mercados.	Questões (<i>issues</i>) Ex: matérias gerais substantivas: salários, horário, condições.	Eventos Ex: atos legislativos; sentenças judiciais, regulações.	
Relações de poder	Intercâmbio de informação Ex: ideias, estratégias, dados, aconselhamento.	Intercâmbio de recursos Ex: fundos, facilidades, votos, coerção.		
Ações coletivas	Mobilização Ex: construção de coalizões; movimentos sociais.	Publicidade Ex: <i>blitz</i> pela mídia; correio dirigido.	Lobbying Ex: contatos com funcionários do governo; expedientes legais.	
Posições conjuntas	Públicos do <i>issue</i> Ex: perfis compartilhados de interesses nos <i>issues</i> ; Públicos de evento Ex: interesses em um evento específico, sem preocupações relativas aos resultados.	Círculos de defesa (<i>advocacy</i>) Ex: preferências compartilhadas por um evento específico.	Conjuntos de ações Ex: colaboração ativa para produzir resultados favoráveis de eventos.	

Fonte: Resumo de Knoke e outros, de Eliana Labra, p. 9.

A partir do modelo apresentado no Quadro 1, pode-se entender ator como qualquer entidade social capaz de perseguir seus objetivos de forma unitária na ação. Nesse caso, os indivíduos podem participar como agentes de organizações formais, como, por exemplo, corporações, sindicatos, associações, conselhos e agências governamentais, entre outros. Todavia, para uma organização se constituir ator relevante para determinado domínio da política é necessário que sua atuação e capacidade de mobilização produzam de fato algum tipo de impacto significativo. Caso contrário, sua atuação será marginal e os formuladores de política não se sentirão motivados a considerá-la no processo decisório. Os atores dos domínios de política podem incluir organizações tanto do poder público como do setor privado.

As organizações se envolvem na política por algum interesse. Esses interesses orientam os atores sociais a se aproximarem de determinados fins e se afastarem de

outros. Quando o ator manifesta interesse por determinada política certamente é porque seu resultado pode impactar de alguma maneira aquela organização ou seus membros. Dessa forma, quando a organização se constitui, decide como agir na defesa dos seus interesses. Alguns desses grupos se organizam de forma ideológica; outros se baseiam em cálculos racionais; outros, ainda, em reciprocidade e assim por diante (MÉNY, 1996).

Cada etapa do processo de produção das políticas envolve períodos de tempo, instituições políticas e atores variados, e acontece em diferentes arenas de interesses, em que as crenças compartilhadas pelos atores são fundamentais na construção de um consenso mínimo que permite a elaboração e a aplicação da política. As crenças compartilhadas constituem a principal “cola” que confere consistência à elaboração e aplicação da política. Os valores presentes na formulação de determinada política pública são repassados para as metas e diretrizes do desenho institucional, porém esses valores existentes na elaboração nem sempre são os mesmos compartilhados pelas agências e atores responsáveis pela implementação (SABATIER, 1993).

Isso requer um processo de articulação e negociação exposto em relações de poder entre os vários atores envolvidos. Sabatier (1993) utiliza o conceito de “coalizões de advocacia” que se constitui de pessoas e atores em posições variadas (parlamentares, técnicos, burocratas, gestores, grupos de interesses etc.) compartilhando um sistema de crenças (valores básicos, premissas causais e percepções do problema objeto da política), por meio de atividade coordenada ao longo do tempo. Uma vez estabelecida, cada coalizão buscará manipular os recursos de modo a aumentar a autoridade da respectiva unidade de governo ou agência. A capacidade da coalizão de influenciar determinada política dependerá dos recursos de que ela dispõe, como, por exemplo, dinheiro, *expertise*, capacidade de mobilização e autoridade legal (SABATIER, 1993).

No interior do processo decisório das políticas públicas, o trajeto é sinuoso, com muitos ajustes e desencontros. As propostas iniciais de toda política podem ser abandonadas, sofrer alterações em relação ao projeto inicial ou, até mesmo,

provocar conflitos na fase de implementação que tornem inevitável a reformulação dessa política. Isso porque, nesse processo, podem surgir “pontos de veto”, espaços pelos quais os atores tentam bloquear uma proposta, bem como “janelas de oportunidade”, espaços que permitem mudanças favoráveis no curso do projeto inicial em favor de seus proponentes. Tanto “vetos” como “janelas” podem surgir inesperadamente e comprometer o desenho inicial proposto através de nova eleição de governo, mudança ministerial e alteração de algum cargo-chave para formulação ou implementação da política, entre outros fatores (LABRA, 2002).

Em países federativos como o Brasil, os sistemas de políticas públicas não raro são intergovernamentais, o que provoca a construção de diferentes coalizões que controlam as várias unidades e agências governamentais e compartilham valores nem sempre convergentes. Esses desenhos institucionais que envolvem organizações distintas, cada qual com sua coalizão, elevam ao máximo as possibilidades de pontos de veto, o que, por sua vez, tende a diminuir a governabilidade da ação executiva dos governos.

As políticas públicas na área da segurança que privilegiam um desenho institucional sob a coordenação de diversos atores institucionais propiciam o surgimento de muitos pontos de veto. Na saúde e na educação, áreas que também adotam um desenho institucional que exige relações intergovernamentais, as políticas públicas são mais claras, estabelecendo quem faz o que e como faz (SAPORI, 2007). No caso das políticas públicas na área de segurança, a superação dos *vetos players* é dificultada pelo fato de a segurança pública só ter entrado recentemente para a agenda governamental e, conseqüentemente, dispor de pouca experiência acumulada e não contar com instituições estruturadas nos diversos níveis da Federação.

Além disso, na manutenção da ordem pública os governos controlam apenas uma parte do sistema e, por isso, o Estado, como instância responsável pela elaboração e implementação de políticas públicas, tem limitações em sua capacidade de determinar diretrizes.

Reconhecer que a manutenção da ordem pública envolve necessariamente o exercício da governança e implica reconhecer também que a competência da ação governamental é institucionalmente constrangida. A provisão desse bem coletivo está sujeita à intervenção potencial de diversos veto players, de modo que o direcionamento e o ritmo da política pública não dependem apenas da decisão política do governante. (SAPORI, 2007, p. 75)

A divisão de tarefas entre as várias instâncias obedece à partição de poderes típica do Estado liberal democrático, mas se constitui empecilho estrutural e institucional à efetivação de políticas públicas abrangentes. A efetivação das políticas de segurança pública pressupõe a combinação de esforços e investimentos entre organizações diversas não sujeitas à autoridade do governo.

Assim, não é descabido conceber a gestão da política pública de controle da criminalidade como um exemplo típico de exercício da governança; o conceito de governança tem um sentido mais amplo que o de governo, na medida em que considera que os serviços públicos são providos por uma network organizacional complexa. Governança diz respeito, portanto, ao gerenciamento de redes, ao gerenciamento dos nexos e relações estabelecidos entre as organizações. E tais redes são em boa medida auto-organizativas, ou seja, muitas das organizações que as compõem têm considerável controle sobre si mesmas, de modo que a autoridade do governo sobre elas é limitada. O governo é apenas um dos atores que influenciam o curso dos eventos na rede, não tendo poder suficiente para impor seus desejos e vontades. Outra característica do gerenciamento de redes típico da governança é a interação continuada dos membros da rede, uma vez que compartilham propósitos e negociam recursos entre si. (SAPORI, 2007, p. 74)

A governança definida nos termos de gerenciamento de redes ajuda a entender aspectos das políticas públicas, já que impõe limites quanto à coordenação interorganizacional pelo governo, em especial em termos de cooperação e controle. Nessa ótica, os resultados da ação administrativa do governo não são mera consequência da aplicação de regras preestabelecidas, mas do trabalho conjunto da administração central com a rede organizacional.

2.3 ENFRENTANDO O DILEMA: PREVENÇÃO *VERSUS* REPRESSÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA

As políticas de intervenção na área de segurança pública são orientadas por algumas estratégias: a) supressão – ações de fortalecimento da justiça (prisões e

penas) e das polícias (vigilância), uma das mais antigas ações na área de segurança; b) intervenção social – ações baseadas em assistência social no tratamento às famílias e a indivíduos em situação de vulnerabilidade; c) oportunidades sociais – ações focadas na promoção da educação, cultura, emprego e renda; d) cooperação interagencial – ações que promovem a articulação e a integração entre os vários setores de governos que tenham alguma interface com a temática da segurança pública; e) mudanças organizacionais – ações com o objetivo de promover nova cultura nas agências e as formas de lidar com o problema.

Essas estratégias no âmbito da segurança pública são concebidas em termos de uma dicotomia entre políticas preventivas *versus* políticas repressivas de controle da criminalidade ou entre políticas distributivas, de cunho preventivo, *versus* políticas retributivas, de caráter repressivo.

[...] As **políticas retributivas** caracterizam-se pela ênfase no combate à impunidade, privilegiando ações que acentuam a capacidade repressiva e dissuasória do aparato de justiça criminal. As **políticas distributivas**, por seu turno, destacam a baixa capacidade do aparato repressivo do Estado para reduzir a incidência da criminalidade devido a um erro de foco. A ação governamental desloca-se para a etiologia do crime, isto é, os fatores socioeconômicos geradores da desigualdade, do desemprego, da pobreza e da exclusão social de modo geral [...] (SAPORI, 2007, p. 77. Grifos nossos).

No âmbito acadêmico essa dicotomia se traduz na busca de evidências empíricas para verificar o grau de eficiência de cada perspectiva. Contudo, não há evidências empíricas disponíveis que permitam concluir sobre a superioridade de uma ou de outra. A polarização dessas perspectivas obscurece as ações governamentais na área e reduz a capacidade do Estado de prover efetivamente a ordem pública, pois impede a ação governamental de abarcar as várias dimensões do fenômeno criminoso. A incompatibilidade entre as estratégias de repressão e de prevenção é tomada como pressuposto, inibindo a articulação e a complementaridade dessas estratégias. Esse debate é ideológico na medida em que a “direita” defende a repressão e a “esquerda” defende as políticas distributivas. O Quadro 2 expõe aspectos dessas duas perspectivas da política de segurança pública.

Quadro 2 – Perspectivas da política de segurança pública

	POLÍTICA REPRESSIVA	POLÍTICA PREVENTIVA
Fundamento valorativo	A punição é um importante instrumento de afirmação de valores morais e culturais	O mais importante é evitar que o crime aconteça; o respeito à justiça, à igualdade e aos direitos humanos é basilar na ação do Estado
Pressuposto da ação social	O criminoso é um ator racional, devendo assumir plena responsabilidade por seus atos e responder perante o sistema de justiça criminal	O criminoso é vítima de condições sociais marcadas por desigualdade, injustiça e discriminação.
Hipótese criminológica	Os níveis de criminalidade estão associados ao grau de eficiência do sistema de justiça criminal	Os níveis de criminalidade estão associados aos níveis de desemprego e pobreza e às crises econômicas.
Diretriz de política pública preponderante	As medidas dissuasórias – aparelhamento da polícia, aperfeiçoamento da máquina judicial, maior rigor na aplicação da pena, incremento do encarceramento – devem ser o cerne da ação governamental	As medidas de inclusão social e humanitária – diminuição social da desigualdade social e do desemprego, incremento da participação comunitária, valorização da educação, ênfase na ressocialização do criminoso – devem ser o cerne da ação governamental.

Fonte: Saporì (2007, p. 78).

O caso de Bogotá³ é um exemplo de superação dessa dicotomia. A cidade, que passou por um grande e rápido crescimento populacional na segunda metade do século XX, também enfrentou uma elevação exagerada dos índices de criminalidade, sobretudo a partir de meados dos anos 80 e início da década de 90. Diante de tal situação, a administração distrital assumiu a responsabilidade por esse problema, e a partir de 1994 adotou uma série de medidas para melhorar a segurança na cidade. Essas medidas surtiram efeito, revertendo consideravelmente a tendência de crescimento nos crimes cometidos, principalmente homicídios.

Esses resultados foram possíveis, pois no conjunto de medidas adotadas, constatamos que houve um processo de institucionalização da gestão de “segurança cidadã” com uma progressiva política pública para enfrentamento desse fenômeno,

³ O caso de Bogotá permite um comparativo com o desenho do Pronasci, pois em ambos o município ganha prerrogativas institucionais para implementar políticas na área de segurança. O ex-ministro Tarso Genro admitiu que a experiência de Bogotá serviu de inspiração para a formulação do Pronasci. No entanto, algumas diferenças podem ser notadas, uma das quais a maior timidez do Pronasci em relação ao caso de Bogotá, deixando nas mãos da União o poder de distribuir recursos financeiros e não alterando permanentemente o desenho institucional no sentido de delegar poder e recursos que permitam aos municípios desenvolver políticas de enfrentamento da violência.

que combinou várias estratégias tanto no âmbito da prevenção quanto da repressão, entre elas o fortalecimento da atuação policial, a ampliação do sistema prisional, a intervenção nos espaços urbanos, o estímulo à participação comunitária, a prevenção da violência doméstica e o controle de bebidas alcoólicas e do porte de armas de fogo, além da adoção de mecanismos alternativos para resolução de conflitos etc. (SAPORI, 2007).

No entanto, é preciso ressaltar que em Bogotá a política de segurança pública adotada seguiu uma linha contínua durante três gestões consecutivas (1995-2003), rompendo com a expectativa de soluções rápidas. Deve-se destacar ainda que a decisão política de priorizar a segurança na agenda municipal deveu-se a mudanças institucionais no âmbito nacional que tiveram como característica a redefinição do papel do município na gestão da polícia e da promotoria. Ambas foram mantidas como instituições nacionais, porém sua coordenação no âmbito das questões táticas e operacionais passou a ser local. Além disso, houve mudanças no desenho institucional para institucionalização da gestão de segurança pública na cidade e foram criados conselhos locais para analisar e propor ações (SAPORI, 2007).

A elaboração das políticas públicas de controle da criminalidade e prevenção da violência precisa ser ajustada a cada realidade e deve mobilizar recursos institucionais e organizacionais distintos em suas estratégias. Para tanto, a mobilização comunitária e o associativismo devem ser estimulados, bem como a confiança da comunidade na ação policial e nos programas de prevenção e controle. Além disso, deve-se estar atento à questão geográfica e à localização dos equipamentos necessários ao enfrentamento dessa situação e também a adequação dos programas aplicados, para que de fato as políticas alcancem o resultado necessário. Muitas políticas públicas de segurança falham pelo enfoque excessivamente genérico e universalizante, sem considerar especificamente a população alvo para a qual os programas sociais devem se orientar. É preciso clareza dos fatores que motivam a violência em determinada localidade para que sejam escolhidas as políticas adequadas para cada situação específica (BEATO E PEIXOTO, 2005).

Peralva (2000) qualifica o descompasso entre melhorias nos indicadores sociais e crescimento do grau de violência associada aos crimes urbanos como “paradoxo brasileiro”, desmitificando a associação da criminalidade com as condições socioeconômicas. Durante muito tempo, principalmente entre os grupos defensores das políticas distributivas, teve força a tese de que os problemas da criminalidade violenta estavam diretamente relacionados às questões sociais e econômicas da população. Assim sendo, acreditava-se que, melhorando as condições de vida das pessoas, haveria uma melhora “automática” nos índices de criminalidade. Todavia, o que se percebe é que, embora tenham melhorado as condições de vida dos brasileiros nos últimos anos, os índices de criminalidade continuam aumentando. Dessa forma, fica evidente que privilegiar apenas o aspecto preventivo no enfrentamento a criminalidade não é suficiente para responder às demandas de redução dos índices de criminalidade.

Essa constatação abriu caminho para reformas e propostas inovadoras, com a introdução de novos atores e paradigmas na segurança pública. Nesse contexto é que surgem propostas de um modelo de segurança pública denominada “Segurança Cidadã”, cujo caráter é mais democrático e comunitário, com maior ênfase à prevenção e respeito aos direitos humanos, ou seja, buscando a promoção da cidadania (CANO, 2006).

2.4 O DESAFIO DA IMPLEMENTAÇÃO NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Considerando que no Brasil há uma divisão de competências entre as instâncias estadual e federal de governo na provisão da segurança pública, os desenhos institucionais para as políticas dessa área são complexos, envolvendo diversos arranjos, poderes e níveis governamentais. Cada vez mais, as políticas públicas precisam de uma articulação entre os níveis da Federação, cabendo importante papel aos estados e municípios no processo de implementação. Contudo, a descentralização, a municipalização ou a estadualização raramente estão

acompanhadas de transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas tão somente configuram a delegação de responsabilidades para a aplicação dessas políticas (ARRECTHE, 2000). Além disso, os processos de descentralização de políticas apresentam variações de acordo com as características das políticas e os locais onde são aplicadas.

Implementar uma política pública significa

[...] levar adiante uma decisão básica de política, usualmente incorporada em um estatuto, mas que também pode ter a forma de ordens executivas importantes ou decisões dos tribunais. Idealmente, essa decisão identifica o problema, estipula os objetivos a serem perseguidos e, de várias formas, “estrutura” o processo. O processo ocorre normalmente através de numerosos estágios, a começar pela promulgação do estatuto básico, em seguida as decisões das agências implementadoras, a concordância dos grupos-alvo com essas decisões, os impactos reais – tanto os pretendidos como os não tencionados -, os impactos percebidos das decisões da agência e, finalmente, revisões importantes (reais ou tentadas) no estatuto básico (MAZMANIAN E SABATIER, 1989, p. 20)

O processo de implementação constitui elemento-chave da política pública, pois os governos são mais eficientes na fase de formulação que na de implementação. Isso tem levado à busca de explicações sobre o problema denominado na literatura de “brecha da implementação” (HOGWOOD E GUNN, 1984). Na segurança pública, a efetividade na implementação das políticas exige a articulação de diversas instituições, atores e níveis governamentais, bem como da sociedade civil. Sem essa conjugação e integração das agências implementadoras, as ações de enfrentamento da criminalidade correm sério risco de fracassar.

É importante distinguir entre não implementação e implementação malsucedida. A primeira ocorre sempre que a política não se efetiva como pretendida, ou pela não cooperação e/ou ineficiência dos atores envolvidos na implementação, ou pela incapacidade de ultrapassar obstáculos sobre os quais não se tem controle. Por sua vez, a implementação malsucedida acontece quando, mesmo sob condições externas favoráveis e sendo a política implementada como pretendida, os resultados desejados não são alcançados. Vale ressaltar, no entanto, que é possível que a política falhe em todas as dimensões, por desenho institucional ruim, má

implementação e ainda por contar com condições externas adversas, ou seja, situações incontroláveis nas quais não existem culpados, mas pura má sorte.

Para Hogwood e Gunn (1984), o que acontece na fase de implementação influencia o resultado efetivo da política, aquele almejado pelos formuladores. Por isso, o bom desenho de política deve considerar os problemas potenciais para sua implementação. No Brasil, apesar de grande parte das políticas públicas partirem de um desenho institucional bem elaborado, com metas e objetivos bem definidos, lacunas e conflitos evidenciam-se na fase de implementação. Por se tratar de uma Federação, é muito comum a formulação de algumas políticas acontecer no plano nacional e sua implementação ficar a cargo de estados e municípios. Tais dificuldades ocorrem, já que na fase de implementação as interações são intensificadas e, em muitos casos, não são considerados ou identificados na formulação os possíveis conflitos. A solução para diminuir os embates é, portanto, a criação de estratégias para gerenciar conflitos (SILVA, 2000).

Os objetivos fixados pelas autoridades para todo programa apresentam uma ideia geral do que será feito pela agência responsável para levá-lo adiante e das possibilidades de obter sucesso na cooperação. No entanto, no âmbito da prática, as políticas podem ser continuamente transformadas e alteradas. Apesar de haver um plano consensual já desenhado e articulado entre os atores envolvidos na formulação, há a imprevisibilidade e, conseqüentemente, a necessidade de renegociações e possíveis mudanças no decorrer do processo. Em muitos casos, os objetivos precisam se readequar para corresponder aos recursos disponíveis e vice-versa, novos recursos podem ser mobilizados a fim de atingir os objetivos estabelecidos na fase de formulação. Interferem no processo de implementação a conduta do corpo administrativo responsável pelo programa, a concordância do grupo-alvo, a conduta dos envolvidos na rede de forças políticas, econômicas e sociais diretas e indiretamente envolvidas e, em última instância, os impactos intencionais ou não do programa (MAZMANIAN e SABATIER, 1989).

Todavia, no Brasil, quando as políticas são formuladas no plano nacional para serem implementadas por estados e municípios, a burocracia frequentemente impede e

dificulta essa readequação às necessidades e realidades de cada ente federado. Esse fator pode dificultar e até comprometer o resultado esperado para algumas políticas. Nesse sentido, a implementação da política dependerá muito da clareza de seus objetivos, da sintonia dos atores envolvidos, das estratégias utilizadas, da capacidade de impor as decisões e do tipo de acordos estabelecidos. Mesmo assim, surgem choques, resistências ou incentivos para viabilizar a ação proposta, produzindo resultados, às vezes, inesperados, capazes de mudar o curso de ação inicialmente previsto (SILVA, 2000). Os resultados dependem da quantidade de mudanças na diretriz original do programa, bem como do entrosamento entre os formuladores e os implementadores da política. Quanto maior o entrosamento, melhores serão as condições de sucesso.

No caso específico da segurança pública no Brasil, além das dificuldades comuns já mencionadas para o processo de implementação das políticas, ainda se verifica a questão histórico-cultural do não envolvimento dos governos federal e municipais com essa temática. Tal resistência adiou por muito tempo o engajamento desses entes federados no enfrentamento da criminalidade. Algumas razões podem explicar esse distanciamento dos estados e municípios. Geralmente a segurança pública ficava a cargo exclusivamente dos estados, pelo entendimento dominante, até então, de que a segurança pública estava muito ligada ao paradigma da repressão e consequentemente, muito dependente do aparato policial dos estados, principalmente das Polícias Militar e Civil. Não podemos desconsiderar também a questão da ditadura militar, que afastou por algum tempo a intelectualidade e as universidades das questões de segurança pública, haja vista que esse assunto ficou muito caracterizado e ligado politicamente aos setores considerados de direita. Essa situação começou a ser alterada a partir do entendimento de que segurança pública é mais que simplesmente repressão.

De acordo com Souza (2006), a forma do desenho das políticas públicas e as regras em quais decisões de baseiam, assim como a elaboração e a implementação, são determinantes nos resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública. Nesse contexto, situam-se a razão e a importância de estudos voltados para a fase de implementação e avaliação das políticas.

No capítulo seguinte, por meio da análise de uma política específica de segurança pública, o Pronasci, aprofunda-se a discussão do processo de formulação, implementação e consequente avaliação dessa política pública com seus entraves e desafios.

3 A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA: CAMINHOS E DESCAMINHOS ATÉ O PRONASCI

3.1 AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO INSTITUCIONAL DA REDEMOCRATIZAÇÃO

O notável aumento nos índices de criminalidade e violência no Brasil nos últimos anos evidencia um cenário de crise na segurança pública e aponta a incapacidade das políticas tradicionais de prevenção e controle. No Brasil, prevaleceu nos últimos 20 anos uma postura de gerenciamento de crises. A história das políticas públicas na área de segurança esteve voltada a ações imediatistas para solucionar crises que assolavam periodicamente a opinião pública. Essa postura de gerenciamento de crises fomenta indiretamente a glamorização da política de reação e a percepção de violência como espetáculo.

A transição democrática no Brasil não se estendeu à segurança pública, pois apesar das tentativas de adaptação ao novo contexto democrático consagrado pela Constituição de 1988, as políticas de segurança pública permanecem fortemente marcadas pelo passado obscurantista e sem muito compromisso com as práticas da cidadania, ou seja, ineficiente em resultados para um contexto de Estado e sociedade democráticos. O que se percebe são instituições de segurança pública engendradas por uma cultura política ainda não sintonizada com a realidade atual. Dessa forma, ao invés de contribuírem na solução, tais instituições constituem parte do problema a ser enfrentado (SOARES, 2007). Outras facetas do processo de disseminação da violência são a fragilidade do sistema de justiça criminal (morosidade, baixo grau de certeza da punição, etc.), a baixa capacidade de investigação da polícia brasileira, as baixas taxas de encarceramento (em relação aos níveis de violência) e o déficit de vagas no sistema carcerário (SAPORI, 2007).

Além disso, o crescente aumento da criminalidade e violência urbana vem expressando a falência de um modelo de segurança pública cujas competências

entre os entes federativos não está claramente estabelecida na Constituição Federal.⁴ Isso porque no Brasil há uma divisão de competência entre as instâncias estadual e federal de governo na provisão da segurança pública, o que deixa mais complexo o desenho institucional das políticas na área.

Pelo modelo vigente, as Polícias Militar e Civil, bem como o Tribunal de Justiça, são os instrumentos e instituições estaduais responsáveis pela promoção da segurança e pelo controle da criminalidade. A Polícia Militar é uma força uniformizada, responsável pelo patrulhamento ostensivo e a manutenção da ordem pública, enquanto a Polícia Civil tem como missão investigar os crimes cometidos. O Poder Judiciário, por sua vez, é responsável pelos julgamentos e penalidades (CANO, 2006).

Em âmbito nacional, ao governo federal subordina-se a Polícia Federal, cujas funções são bem delimitadas, geralmente restritas à vigilância de fronteiras e alfândegas e a crimes federais, com efetivo de pessoal reduzido. No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) criaram-se outras agências federais voltadas para a política de segurança pública, como a Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). E mais recentemente, formou-se a Força Nacional de Segurança, cujas atribuições ainda não estão bem definidas (CANO, 2006).

Até então, as políticas de segurança pública no Brasil pautavam-se por intervenções governamentais reativas e esporádicas, voltadas para o gerenciamento de crises, ou seja, ações que surgiam a partir de algum evento da dinâmica do fenômeno criminoso ou do aparato da justiça criminal publicamente percebido como problema e que, por tal motivo, alcançasse visibilidade nos meios de comunicação e gerasse comoção nas massas. As políticas de segurança, desenvolvidas basicamente pelos estados, eram fortemente marcadas pelo movimento pendular entre as intervenções meramente repressivas e as meramente sociais, inexistindo um paradigma alternativo que pudesse instrumentalizar os decisores políticos.

⁴ Ver artigo 144 da Constituição Federal de 1988 (ANEXO I).

Em âmbito municipal, a participação e o envolvimento das prefeituras sempre se restringiram à área da prevenção.⁵ É importante lembrar que os programas de prevenção social demoram a apresentar resultados, pois exigem mudança das condições de vida ou das relações interpessoais do público-alvo. Isso porque, a única menção ao papel dos municípios na segurança pública pela Constituição Federal é a possibilidade de formarem guardas municipais, instrumento só recentemente utilizado por médias e grandes cidades, e nem sempre incluindo tarefas de repressão.

O envolvimento crescente do governo federal e dos governos municipais na política de segurança pública é resultado da pressão social sobre os gestores, no sentido de exigir respostas e soluções para essa problemática. É nesse contexto que surge o Pronasci, com uma proposta de cooperação entre os entes federados. Porém, tal desenho institucional é desafiante no sentido de enfrentar as complicações decorrentes da cooperação em qualquer área. No caso da segurança pública, a cooperação requer ainda uma mudança institucional consolidada pela atual Constituição Federal e uma mudança cultural com a superação da dicotomia prevenção *versus* repressão.

3.2 O PROCESSO DE CORRESPONSABILIZAÇÃO NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Ao analisar a Constituição Federal de 1988, é fácil constatar que o sistema federativo brasileiro permite a concorrência de competências para a maior parte das políticas públicas, principalmente as de caráter social. Contudo, estados e municípios são entes federados autônomos com poder de elaborar as próprias agendas e prioridades locais, o que pode provocar conflitos com as agendas e prioridades do governo federal (ARRECTHE, 2002) e mesmo inviabilizar as relações entre os entes federados. Com isso, um dos grandes desafios para a implementação das políticas públicas no Brasil é a coordenação e a articulação nas relações

⁵ Sobre o papel dos municípios na segurança pública, ver Ricardo e Caruso (2007)

intergovernamentais decorrentes do federalismo. Além disso, as políticas na área de segurança pública são recentes e os atores institucionais detêm pouca experiência nesse campo.

3.2.1 Governo Fernando Henrique Cardoso: a segurança pública entra para a agenda governamental

O processo de corresponsabilização na segurança pública é novo no Brasil, até porque a segurança pública entrou para a agenda política há pouco tempo. O primeiro plano nacional de segurança pública foi criado durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O plano apresentava diretrizes para a política nacional sem, no entanto, mostrar um diagnóstico claro da realidade e estabelecer prioridades e metas. Não foi um plano propriamente dito, mas apontamentos sobre a segurança. Com essas falhas constitutivas o plano não teve condições adequadas de lograr êxito. Apesar disso, o mérito do plano diz respeito ao reconhecimento da prevenção da violência como tema relevante, permitindo, por exemplo, o surgimento de planos como o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (Piaps), cujo objetivo era fortalecer os programas sociais levados a cabo pelos governos federal, estadual e municipal que, de alguma forma, contribuíam para a redução da violência e do crime.

Outro feito do Governo FHC foi a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), cujos esforços buscavam criar condições de cooperação entre as instituições da segurança pública, apoiar as iniciativas de qualificação profissional, expandir penas alternativas em substituição à privação de liberdade e racionalizar a gestão nas polícias estaduais e secretarias de segurança, através da constituição de metas e do incentivo à elaboração de planos estaduais de segurança pública.

Destaca-se também a criação, sob gestão da Senasp, do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), através da lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001,

com o objetivo de induzir políticas adequadas e inovadoras na área da segurança. Todavia, a “política do veto” imposta pelas rivalidades pessoais e políticas contribuiu para que o fundo não lograsse êxito em seu objetivo precípua e fosse transformado em mais uma ferramenta obsoleta de construção de uma política nacional de segurança (SOARES, 2007).

Ainda que timidamente, o governo do presidente Fernando Henrique inaugurou uma nova forma de pensar e fazer a segurança pública no Brasil. Nesse período foram dados os primeiros passos em busca de uma política mais democrática e progressista, deixando para trás a velha concepção de segurança, fortemente influenciada pelo autoritarismo do regime militar. O governo federal reconheceu, pela primeira vez, a importância e a gravidade do problema e passou a assumir responsabilidades na condução e na elaboração de propostas em sintonia com a agenda dos direitos humanos, buscando a prevenção, a integração intersetorial e intergovernamental, a valorização das experiências locais, a melhor qualificação policial, o estímulo ao policiamento comunitário e a criação de ouvidorias para controle externo das polícias, bem como o apoio aos programas de proteção às testemunhas. Porém, tais iniciativas foram contingenciadas pela ausência dos meios necessários e suficientes para sua implementação, tais como verbas, orientação política adequada, lideranças comprometidas e ausência de um plano sistêmico com metas e prioridades identificadas a partir de um diagnóstico prévio da realidade (ADORNO, 2003).

3.2.2 O governo Lula: avanços e descompassos na política de segurança pública

Eleito presidente da República em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva determinou a implementação do Plano Nacional de Segurança Pública, que havia sido elaborado durante a campanha eleitoral pelo Instituto Cidadania, com a participação de gestores, pesquisadores e profissionais de diversas instituições do país. A

implementação do plano esteve a cargo da Senasp que, durante os primeiros dez meses do governo Lula, foi coordenada por Luiz Eduardo Soares, um dos formuladores do plano. Nesse período, iniciou-se a discussão para implementação das primeiras etapas propostas, sendo elas:

- 1- Construir um consenso com os governadores em torno do próprio plano, de suas virtudes, sua conveniência, sua oportunidade, sua viabilidade, demonstrando os benefícios que proporcionaria para o conjunto do país e para cada estado, em particular, se fossem feitos os esforços necessários, em moldes cooperativos, suprapartidários, republicanos, para que se superassem as resistências corporativas, as limitações materiais, as dificuldades operacionais e de gestão, e se implementassem as medidas propostas. Modular em sua estrutura, o Plano deveria ser implementado etapa por etapa, o que implicaria – era a prospecção otimista que fazíamos – afirmação progressista da tendência a que se ampliassem as bases de apoio ao próprio plano, gradualmente, nas polícias e na sociedade.
- 2- Os pontos fundamentais do acordo a celebrar seriam a normatização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e a desconstitucionalização das polícias.
- 3- Aos governos estaduais e federal caberia instalar gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública, um em cada estado, que funcionaria como braço operacional do Susp e começaria a trabalhar com base no entendimento político, antes mesmo da normatização que o institucionalizaria. O GGI seria um fórum executivo que reuniria as polícias, de todas as instâncias, e, mediante convite, as demais instituições da Justiça criminal. As decisões seriam tomadas apenas por consenso, para que se eliminasse o principal óbice para a cooperação interinstitucional: a disputa pelo comando. Como se constatou, haver ampla agenda consensual, para ações práticas, na área da Segurança Pública, não se temeu a paralisia pelo veto. Observa-se que os GGI começaram a operar, imediatamente, e, nos raros Estados em que, nos anos seguintes, não foram esvaziados pelo boicote político, renderam frutos e demonstraram-se formatos promissores.
- 4- Cumpriria ao governo federal, por sua vez, não contingenciar os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2003; e aumentá-lo, consideravelmente, nos anos subsequentes – razão pela qual foi iniciada negociação com o Banco Mundial e o BID, visando um aporte a juros subsidiados de U\$ 3,5 bilhões, por sete anos. O Fundo Nacional de Segurança seria aceito pelos credores como a contrapartida do governo federal.
- 5- Também competiria ao governo federal enviar ao Congresso Nacional a emenda constitucional da desconstitucionalização das polícias e, como matéria infraconstitucional, a normatização do Sistema Único de Segurança Pública.
- 6- Uma vez endossados os termos do acordo com os 27 governadores, o presidente os convocaria para a celebração solene do Pacto pela Paz, reiterando, politicamente, o compromisso comum com a implantação do Plano Nacional de Segurança Pública. (SOARES, 2007, p. 87-88)

O plano nacional propunha uma profunda reforma nas instituições de segurança pública com a reforma das polícias e do sistema penitenciário, e a criação integrada de políticas preventivas intersetoriais. O plano enfatizava a importância do diagnóstico e sua abrangência, bem como a necessidade de avaliações regulares e

monitoramento sistemático das ações e políticas postas em prática. No processo de reforma das polícias seriam de fundamental importância recrutamento, formação, capacitação e treinamento dos policiais, valorização profissional, gestão do conhecimento, uniformização nacional do sistema de dados, introdução de moderno e eficiente mecanismo de gestão, investimentos em perícia, articulação com políticas preventivas, controle externo, participação e engajamento dos municípios, incentivando-se a transformação das guardas municipais em polícia de ciclo completo, bem como as penas alternativas de privação de liberdade e respeito às diretrizes da Lei de Execuções Penais (LEP) no sistema penitenciário (SOARES, 2007).

O objetivo principal era promover a cooperação, buscando transparência, controle externo, avaliações e monitoramento corretivo, e promovendo condições para uma efetiva cooperação horizontal e vertical, substituindo a fragmentação existente na formação, informação e gestão, além de reduzir os abismos que separam União, estados e municípios. Outro fator importante apontado pelo plano foi a desconstitucionalização das polícias, com a transferência aos estados da decisão de mudar ou manter as estruturas vigentes, conforme o interesse próprio, sempre incentivando o surgimento de novas estruturas com o ciclo completo de polícia, ou seja, investigação e patrulhamento uniformizado. Nesse caso, percebe-se a preocupação do plano em considerar e respeitar as diferenças regionais, fugindo de uma proposta totalitária e engessada.

Todavia, é válido destacar que a desconstitucionalização do plano, em sua proposta, previa a manutenção dos princípios matriciais no que diz respeito ao papel e à “natureza” das polícias no Estado democrático de direito. Assim, os princípios elementares eram mantidos na Constituição, mudando-se apenas os modelos organizacionais, segundo definição e desejo dos estados. A normatização e a implementação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) garantiriam a regulamentação e a observância das diretrizes estabelecidas pelo plano. A ideia era aplicar o Plano Nacional de Segurança Pública paralelamente à institucionalização do Susp (SOARES, 2007).

No entanto, apesar de garantidos os entendimentos necessários em âmbito nacional, inclusive com a adesão dos governadores, o presidente Lula preferiu não levar o plano adiante para não assumir maior protagonismo na condução de uma reforma institucional de segurança pública e evitar riscos políticos. Com a aproximação das eleições municipais, o presidente preferiu não arcar com possíveis prejuízos eleitorais imediatos, haja vista que os resultados dessas mudanças só seriam percebidos a médio e longo prazo. Dessa forma, o plano nacional foi gradativamente retirado do centro da agenda do Ministério da Justiça e suplantado por um aparente fortalecimento da Polícia Federal e de suas ações. Como legado do plano ficaram os investimentos na qualificação profissional dos policiais (embora insuficientes) e os esforços em favor da política de desarmamento, apesar de o referendo popular ter rejeitado a proposta mais radical de combate e enfrentamento ao uso e portabilidade de armas no país (SOARES, 2007).

Assim, Soares (2007) aponta que os dois mais importantes compromissos originais do Plano Nacional de Segurança Pública, propostos em campanha e assumidos no início do governo, foram abortados pelo presidente Lula no primeiro mandato, sendo eles: a) elevação da Senasp ao nível de ministério ou secretaria especial, vinculada diretamente à Presidência da República e, portanto, com maior autonomia e condições de discussão e elaboração de políticas; b) deslocamento da Secretaria Nacional Antidrogas para a Senasp, Ministério da Justiça ou Ministério da Saúde, de forma a garantir uma política pública sobre drogas mais efetiva e articulada com a segurança.

Apesar das discontinuidades e impasses, as ações no decorrer dos dois mandatos do governo FHC serviram de base para o Plano Nacional de Segurança Pública proposto durante o primeiro governo Lula, que, por sua vez, recebeu a reafirmação de alguns de seus princípios no segundo governo Lula, com a criação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, o Pronasci. Assim, constata-se que, embora com precariedades e dificuldades, tem havido alguma continuidade dos recentes esforços na área da segurança pública no Brasil.

3.3 PRONASCI: DEFINIÇÕES, OBJETIVOS, EIXOS ESTRUTURAIS E INOVAÇÃO CONCEITUAL

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania foi o primeiro programa nacional de segurança pública a efetivamente sair do papel. O Pronasci foi lançado durante o segundo mandato do presidente Lula, em 20 de agosto de 2007, através de Medida Provisória nº 384 que, após aprovação do Congresso Nacional, foi convertida na Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007 (Anexo II). O programa previa investimento de R\$ 6,707 bilhões até o fim do ano de 2012, com a participação de 19 ministérios e articulação com estados e municípios.

Dentro da concepção inicial, o projeto tinha por objetivo articular políticas de segurança com ações sociais, priorizar a prevenção e atingir as causas da violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e repressão qualificada, isto é, o programa foi criado com base no conceito de “Segurança Cidadã”, que

[...] parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Dessa forma, uma política pública de Segurança Cidadã envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações (FREIRE, 2009, p. 105-106).

Com uma proposta multidisciplinar de enfrentamento da violência e da criminalidade no Brasil, o programa surgiu com uma perspectiva de democratização da segurança pública, incentivando o exercício da cidadania nesse processo e fornecendo a base pela qual o sujeito se mobiliza em defesa da saúde, da educação, da igualdade e da promoção da juventude para a consolidação de um novo modo de vida. Para tanto, previa políticas específicas de prevenção à violência aos adolescentes em conflito com a lei, jovens presos, egressos do sistema prisional, oriundos do serviço militar e pessoas em situação de vulnerabilidade social. Trata-se de mudança substancial no paradigma da segurança, pertinente ao fortalecimento da democracia, pois na perspectiva da “Segurança Cidadã” o foco é o cidadão e a violência é percebida como um dos fatores que ameaçam o pleno exercício da cidadania.

A perspectiva de Segurança Cidadã defende uma abordagem multidisciplinar para fazer frente à natureza multicausal da violência, na qual políticas públicas multissetoriais são implementadas de forma integrada, com foco na prevenção à violência. Nesse sentido, uma política pública de Segurança Cidadã deve contar não apenas com atuação das forças policiais, sendo reservado também um espaço importante para as diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura, etc. (FREIRE, 2009, p. 107).

As premissas básicas do Pronasci estavam fundamentadas em: a) respeito aos projetos e ações em implementação nos ministérios e secretarias, ou seja, o programa buscava articulação com demais ações sociais dos governos federal, estaduais e municipais, coordenada e consensualmente; b) intensa participação de estados e municípios, tanto no que diz respeito à mobilização social quanto no compartilhamento dos seus projetos e ações; e c) ações policiais mais qualificadas e integradas, respeitando os direitos humanos. É importante registrar que o desenho institucional do programa previa transformações nas instituições de segurança pública, no sistema prisional e na carreira dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários, visando obter reflexos positivos na busca de um novo modelo de segurança pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008).

O Pronasci, cujo objetivo geral foi o enfrentamento à criminalidade e à violência nas suas raízes sociais e culturais e a redução significativa dos seus altos índices em territórios de descoesão social, apresentou como objetivos específicos: a modernização do sistema de segurança pública e prisional; a valorização dos seus profissionais; a ressocialização de sentenciados com penas restritivas de liberdade e egressos por meio da implementação de projetos educativos e profissionalizantes; a promoção do acesso aos adolescentes e jovens adultos em situação de risco e conflito com a lei junto às políticas sociais governamentais em territórios de descoesão social; a garantia de acesso à justiça para a população dos territórios de descoesão social; a intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento ao crime organizado e à corrupção policial; e a promoção dos direitos humanos, considerando as questões étnicas, raciais, de gênero, orientação sexual e diversidade cultural (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008).

O Pronasci foi composto por 94 ações envolvendo a União, estados, municípios e a própria comunidade. Organizacionalmente, o programa estruturou-se com ações

primárias que abrangeram um conjunto de ações secundárias voltadas para a modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, a valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários e o enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado; e programas locais compostos por ações de integração do jovem e da família, segurança e convivência, a serem desenvolvidos no Território de Paz.⁶

Merecem destaque as seguintes ações: a) Bolsa-Formação – em que profissionais de segurança pública recebem novos estímulos para estudar e atuar junto às comunidades; b) Formação Policial – voltada para a qualificação das polícias, incluindo práticas de segurança cidadã, como a utilização de tecnologias não letais, técnicas de investigação, sistema de comando de incidentes, perícia balística, DNA forense, etc.; c) Mulheres da Paz – capacitação de líderes comunitárias em temas como ética, direitos humanos e cidadania, para agirem como multiplicadoras do programa, aproximando-se dos jovens; d) Protejo (Proteção dos Jovens em Território Vulnerável) – capacitação de jovens com auxílio de bolsas, para agirem como multiplicadores da filosofia transmitida pelas Mulheres da Paz e pelas equipes multidisciplinares; e) Sistema Prisional – reestruturação do sistema prisional de modo a separar jovens entre 18 e 24 anos por faixa etária e natureza do delito, impedindo aqueles que cometeram pequenas infrações de sofrerem influência dos líderes do crime organizado, e ainda, promover ações que visam a qualificação de agentes penitenciários e a formação profissional de presos; e f) Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública – disponibilização de unidades populares para servidores de baixa renda.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a concepção do Pronasci representa um marco conceitual nas políticas de segurança pública ao buscar superar as dicotomias presentes na sociedade brasileira, dentre elas: direitos humanos *versus* eficiência policial; políticas de prevenção (através de ações sociais) em oposição à repressão (pelo fortalecimento do aparato policial), considerando ambas como necessárias e aplicáveis de acordo com as circunstâncias; e superação da exclusão

⁶ Para detalhamento das ações estruturais e dos programas locais, ver Anexo III.

do aprimoramento do aparelho policial em detrimento do aperfeiçoamento da educação básica.

Se comparado com o Programa Nacional de Segurança Pública, que surgiu durante o primeiro mandato do presidente Lula, a formulação do Pronasci também é inovadora na medida em que valoriza a contribuição dos municípios para a segurança pública, para além da formação de guardas municipais, como previsto na Constituição Federal. Afinal, tanto a Medida Provisória nº 384 de 20/08/2007 como a Lei 11.530 de 24/10/2007, marcos legais de instituição do Pronasci, determinam que sua implementação ocorra pelos órgãos federais em cooperação com estados e municípios, bem como com a participação das famílias diretamente beneficiadas e das comunidades abrangidas. No modelo apresentado pelo programa, os municípios deixam de contribuir apenas com as guardas civis e passam a ter destaque e relevância na implementação de políticas sociais preventivas.

O Pronasci foi instituído por Medida Provisória, diferentemente do Plano Nacional de Segurança Pública de 2003, o que significa o envolvimento formal e direto do governo federal na questão, bem como o aporte financeiro necessário para a implementação. Esse marco legal mostra que a concepção de segurança pública deu os primeiros passos no sentido de tornar-se questão de Estado e não de governo. Os avanços representados pelo Pronasci são sintetizados por um entrevistado:

[O Pronasci] Foi um grande avanço na política nacional de segurança pública. A gente não tinha um programa... uma política... Em 2000, 1999, no final do governo FHC, houve essa tentativa, era uma tentativa, mas que na realidade não existia uma sistematização, uma concretização de ações que seriam desenvolvidas. O Pronasci foi o maior avanço que existiu, em termos, até em relação ao Susp. Em relação ao Susp, os avanços que ele traz são os recursos, o orçamento, prazos para que esse orçamento seja cumprido, ações específicas e consegue avançar na questão da articulação dos estados e municípios. Aspecto que o Susp não conseguiu avançar, o Susp cai nesse momento em que você começa a compactuar com os estados as ações que deveriam ser desenvolvidas... ele para nesse momento, não há um avanço estrutural no avanço das leis. Isso realmente não acontece. Todas aquelas mudanças estruturais que a gente teve [no Pronasci], deveria ter para que o Susp pudesse se efetivar, mas não teve... se tratando de ações específicas com os municípios... da relação mais próxima da União com os municípios, da Senasp trabalhar efetivamente na orientação da política nacional... Isso acontece com o Pronasci. O problema muito grande do Pronasci foi em termos de implementação (E7).

A partir das constatações acima, pode-se afirmar que, embora o governo Lula já tivesse dado um passo importante com o estabelecimento do Susp, o Pronasci é, de fato, a primeira ação concreta e articulada do governo federal no enfrentamento à violência e à criminalidade no Brasil. Porém, segundo Soares (2007), o programa representa retrocesso em comparação com o plano de 2003, nos seguintes aspectos: excessivo número de ministérios envolvidos, o dificulta a integração e a implementação das ações; proposta de regulamentação do Susp reduzida à dimensão operacional, sem considerar aspectos mais amplos das instituições policiais; ausência de previsão de reformas institucionais profundas, mantendo o *status quo* das polícias; e desenho institucional. Baseado nesses argumentos, Soares (2007) conclui que o Pronasci não chega a ser um plano propriamente dito e sim um programa destinado a garantir contribuições tópicas e pontuais, mantendo praticamente inalteradas as estruturas policiais herdadas da ditadura militar.

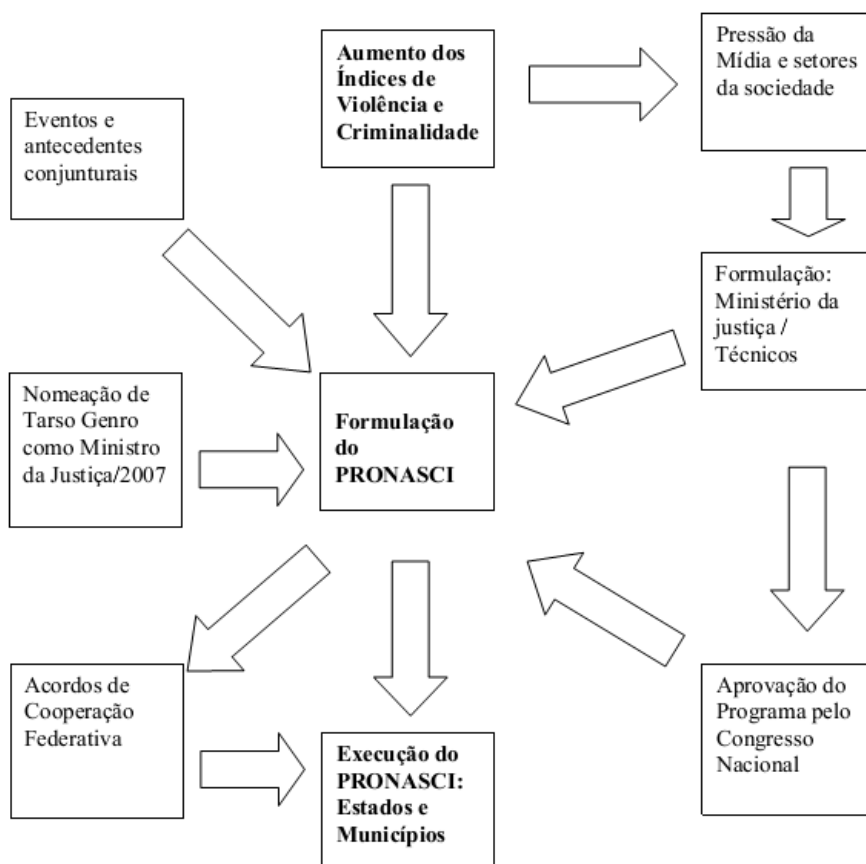
Dentre as propostas defendidas por Soares (2007) para enfrentamento à criminalidade, destaca-se a reforma das estruturas policiais. Como explicitado no Plano Nacional de Segurança Pública, lançado pelo presidente Lula em 2003, Soares (2007) propõe a desconstitucionalização das polícias e a superação do atual modelo policial estadual dicotômico (Polícia Militar e Polícia Civil), criado pelo regime militar em 1969, pois, segundo ele, o modelo demonstra estar ultrapassado e inadequado para o regime democrático. Embora concordemos parcialmente com essa idéia, não vislumbramos caminhos efetivos para a reforma sugerida e garantias dos resultados esperados. Entendemos que seja possível a reforma das instituições policiais por meio de alternativas menos drásticas, como, por exemplo, a melhor formação dos policiais, tanto civis como militares, orientada para o respeito aos direitos humanos, as práticas preventivas, a repressão qualificada de crimes e a participação social na formulação e concretização das políticas de segurança pública.

3.4 O DESENHO INSTITUCIONAL DO PRONASCI

Para a implementação das ações e o alcance dos objetivos previstos, o desenho do programa previa parceria e cooperação entre União, estados e municípios. Com isso, os estados, que durante décadas tiveram primazia e autonomia na concepção das políticas de segurança, estabelecendo diretrizes próprias para o enfrentamento da violência, passaram a seguir uma proposta do governo federal. Já os municípios, entes federativos não responsabilizados constitucionalmente pela segurança pública, também passaram a ter papel fundamental nessa área, com o Pronasci.

A figura 1 mostra o desenho institucional do Pronasci, com os principais eventos e atores envolvidos na formulação e na implementação do programa.

Figura 1 – Desenho institucional do Pronasci



Fonte: Elaboração própria.

A coordenação do Pronasci coube a uma secretaria-executiva, em nível federal, e a uma coordenação regional para atuar junto aos gabinetes de gestão integrada municipais, instância municipal responsável pela implementação das ações.

O desenho institucional do Pronasci seguiu a seguinte lógica: a União, através do Ministério da Justiça, formulou e estabeleceu as diretrizes básicas do programa e garantiu o financiamento para implementação das ações propostas como forma de influenciar a agenda dos governos estaduais e locais. Os estados e municípios com o perfil estabelecido para a política – ou seja, no primeiro momento, aqueles integrantes das regiões metropolitanas com altos índices de homicídios e outros crimes violentos – pleiteavam recursos através da apresentação de projetos, com programas de trabalhos e definições coerentes com o programa. Os estados e municípios cujos projetos submetidos à avaliação do Ministério da Justiça fossem contemplados firmavam convênio com a União. Esta liberava os recursos, mas os municípios ou os estados tornavam-se responsáveis por efetivar o projeto. Dessa forma, os estados e municípios com altos índices de violência e criminalidade que manifestassem interesse, faziam a adesão junto ao Sistema de Convênios do Governo Federal (SINCOV) e, depois de selecionados segundo critérios do Ministério da Justiça, recebiam os recursos para implementação (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008).

O Pronasci previa a adesão voluntária de estados e municípios mediante assinatura de instrumento de cooperação federativa. A adesão ocorria através do Convênio de Cooperação Federativa (Anexo IV), no qual as transferências federais ficavam condicionadas à obediência de um conjunto de determinações estabelecidas no desenho do programa. O repasse de recursos é uma forma de a União potencializar sua capacidade de coordenar as ações dos governos estaduais e municipais, induzindo-os a implementar as diretrizes nacionais. Aqueles que não aceitassem os termos da cooperação propostos não receberiam contrapartidas do governo federal, podendo implementar ações com recursos próprios.

Do ponto de vista institucional, o Pronasci esbarrou em problemas de coordenação e autonomia decorrentes do federalismo brasileiro. Isso porque tanto estados como municípios são dotados de autonomia para a condução de suas políticas e, na área da segurança, não há sistema nacional de segurança pública bem definido, com papéis estabelecidos e diretrizes fixadas. Em consequência, qualquer estado e município pode seguir caminhos e métodos diferentes dos propostos pelo Ministério da Justiça para o enfrentamento da violência. Os constrangimentos para essa possibilidade são de caráter financeiro, afinal o governo federal condiciona a liberação de recursos e financiamento de ações e políticas públicas para estados e municípios ao cumprimento das metas estabelecidas. Condicionar a liberação de recursos financeiros à adesão dos governos estaduais e municipais à agenda do governo federal é estratégia adotada em várias outras políticas deste último. Isso vai ao encontro de medidas aprovadas no Congresso Nacional no sentido de reduzir as margens dos governos subnacionais e fortalecer o governo central brasileiro, possibilidade deixada pela Constituição de 1988 e intensificada a partir da segunda metade dos anos 90 (ARRECTHE, 2009).

Vale ressaltar que os estados e municípios não foram chamados a participar da formulação do Pronasci, sendo envolvidos apenas na fase de implementação, Diferentemente das políticas nacionais estabelecidas nas áreas da saúde e da educação, em que os entes da Federação são dotados de algum tipo de representação e participação através de conselho, por exemplo, na formulação do Pronasci constatou-se pouca ou nenhuma participação de estados e municípios, bem como de outros atores importantes, como os grupos de interesse e os movimentos sociais. A ausência de grupos de interesses pode ser compreendida no contexto do monopólio estatal na área da segurança pública. A participação da sociedade civil prevista na lei de criação do programa também não foi notada. Vale destacar que essa política pública teve como objetivo apresentar uma resposta rápida ao problema da segurança pública no Brasil e, para tanto, abdicou de um debate amplo e participativo, que certamente exigiria tempo maior de maturação no processo de formulação. Essa ausência da participação popular também teve reflexos na implementação e na permanência do programa, como ilustra o depoimento do entrevistado:

Essa distância da sociedade. Até porque o programa, como ele veio de cima para baixo, ele tinha que se tornar federativo naquele momento... e conseguiu fazer isso institucionalmente. Mas a ruptura está muito relacionada a isso, acabou o Mulheres da Paz, o Protejo e a sociedade não cobrou. A sociedade não estava identificada com aquilo. Não se sentia pertencente. É diferente hoje se romper com alguns outros programas [na área da saúde, por exemplo]. (E7).

Se, por um lado, o modelo de gestão centrado no governo federal apresentado pelo Pronasci permite a coordenação e uniformização de objetivos em âmbito nacional, por apresentar metas claras e definidas, buscando reduzir conflitos e custos para a implementação, por outro, aumenta o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas, com elevação dos custos da implementação.

3.5 O PRONASCI NA VISÃO DOS PRINCIPAIS FORMULADORES: DESAFIOS E INOVAÇÕES⁷

Como parte do processo de avaliação do Pronasci, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) lançou o livro *Segurança e cidadania: memórias do Pronasci* (FERREIRA e BRITTO, 2010), compilando entrevistas com atores importantes no processo de sua formulação e implementação. Com vistas ao melhor entendimento das fases de formulação dessa política, foram analisadas algumas dessas entrevistas, com o objetivo de identificar os principais desafios e inovações do Pronasci na visão de alguns de seus formuladores.

⁷ Esta seção tem como fonte os depoimentos concedidos pelos principais formuladores do programa à Fundação Getúlio Vargas, responsável pelo monitoramento do Pronasci. Esses depoimentos estão disponíveis no livro *Segurança e cidadania: memórias do Pronasci* (FERREIRA E BRITTO, 2010).

3.5.1 O ministro da Justiça Tarso Genro

De acordo com o ministro Tarso Genro, o Pronasci surgiu de uma avaliação das políticas públicas de segurança no Brasil. Essa avaliação detectou que, apesar da criação do Susp na gestão do ministro Thomaz Bastos, durante o primeiro mandato do presidente Lula, e da ampliação da colaboração com a Polícia Federal, faltava uma visão sistêmica na área de segurança pública. A partir desse diagnóstico, montou-se uma equipe com o objetivo de trazer essa visão sistêmica para a segurança pública através da colaboração e integração dos recursos entre União, estados e municípios. A ideia era renovar a política de segurança pública no Brasil através da concepção de que a segurança pública não é só questão de polícia, mas também questão social. A partir desses conceitos, surgiram os projetos que integram o Pronasci.

Comecei a pensar, junto com a minha equipe, num projeto que, primeiro, tivesse uma cobertura legal, uma norma programática geral extraída da lei; segundo, mudasse a função constitucional dos municípios na questão da segurança pública; e, terceiro, além de relacionar a sociedade civil com as forças policiais, criasse uma doutrina, no Estado brasileiro, de que a questão da segurança pública não é uma questão meramente de natureza policial. (Tarso Genro. Entrevista In: FERREIRA E BRITTO, 2010, p. 30).

Para Tarso Genro, os projetos que compõem o Pronasci não são inovadores. A inovação encontra-se na reunião de projetos de sucesso no Brasil e no mundo em um único programa. Adaptaram-se e reproduziram-se experiências e programas já existentes, que foram integrados em um mesmo espaço físico, denominado Território da Paz.

O *Território da Paz* é o território onde todos os projetos cabíveis naquele espaço estão funcionando de maneira harmônica, de acordo com as peculiaridades regionais. (...) Nós apresentamos para o Presidente Lula, na MP [Medida Provisória] originária, a ideia geral do Pronasci. Que era isso, um conjunto de projetos, que envolvia as prefeituras, como sujeitos da segurança pública, com políticas preventivas, envolvia os estados com políticas preventivas e políticas policiais típicas, e envolvia a União, como indutora e financiadora. Foi essa a concepção que apresentamos ao presidente, e que ele aprovou naquela medida provisória inicial. (Tarso Genro. Entrevista In: FERREIRA E BRITTO, 2010, p. 34).

Apesar de os projetos serem formulados e implementados pelos estados e municípios, os recursos eram liberados e os convênios consolidados mediante o seguimento das diretrizes do Pronasci. Com isso, inverte-se a demanda, ou seja, verifica-se uma indução de cima para baixo. A União deixou de simplesmente responder às demandas espontâneas dos estados e dos municípios por liberação de recursos e passou a fomentar a apresentação desses projetos, condicionando a liberação de recursos a investimentos cujas diretrizes estão afinadas com as do governo federal.

Na visão do ministro, o Pronasci, para ser eficaz, precisava promover uma mudança na cultura do aparato público de segurança, através da valorização do policial, com incentivos à formação continuada e ao aperfeiçoamento profissional. A ideia inicial do Pronasci era aumentar o piso salarial da categoria, o que foi categoricamente rejeitado pelos governadores. A solução encontrada para aumentar a renda da categoria foi o projeto Bolsa-Formação, que objetivou estabelecer um nexo de causalidade com a qualificação desses profissionais.

Dentre as maiores dificuldades, o ministro Tarso Genro destacou o processo de convencimento das diversas instâncias do governo sobre a importância e a eficácia de um projeto como o Pronasci. Isso porque o conjunto de projetos que compunha o Pronasci dependia da colaboração de vários setores, ou melhor, de vários ministérios do governo. Segundo ele, a parceria com os demais ministérios só foi possível porque o presidente abraçou o projeto e entrou em cena, desempenhando papel essencial ao quebrar as resistências dentro do próprio governo. As negociações no parlamento também foram necessárias, porque, a princípio, os parlamentares opuseram resistência, principalmente à bolsa oferecida para os jovens em risco social, chamando-a de “bolsa delinquente”. No entanto, depois de várias reuniões, as resistências foram superadas e o projeto foi aprovado.

Quanto ao processo de negociação com o Congresso Nacional para a aprovação e transformação da medida provisória do Pronasci em lei, o ministro ressaltou a importância da qualificação do debate e das negociações como mecanismo de convencimento e superação dos pontos de veto.

O Pronasci quebra com o sistema político tradicional porque você troca o apoio do parlamentar por políticas efetivas, que são lançadas no território, e com as quais, se [o parlamentar] quiser se valorizar, ele tem que estar integrado. [...] Estou falando do político comum. Há alguns, uma boa parte, que acolhem porque têm convicção de que têm que acolher. Mas estou falando daqueles que, em última análise, vivem da produção de fatos para reforçar o seu mandato. (Tarso Genro. Entrevista In: FERREIRA E BRITTO, 2010, p. 40-41).

Ainda de acordo com Tarso, um dos grandes desafios do Pronasci foram as políticas preventivas. Para ele, as políticas policiais já detinham base institucional consolidada e isso facilitou até mesmo o processo de renovação e mudança. No entanto, as políticas preventivas ainda não encontravam o respaldo necessário na sociedade.

3.5.2 O secretário-executivo do Pronasci Ronaldo Teixeira da Silva

Para Ronaldo Teixeira, secretário-executivo do Pronasci, a decisão de construir uma política de segurança pública que articulasse ações sociais com ações de segurança foi tomada pelo então ministro da Justiça Tarso Genro. Teixeira apontou ainda como premissa inovadora no programa a sua concepção como política de Estado, e não simplesmente como ação de governo.

No entanto, Teixeira confirmou que o grande problema enfrentado pelo Pronasci na fase de formulação se revelou dentro do próprio governo, pois aparentemente o programa contemplava a sobreposição de projetos já desenvolvidos por diferentes ministérios. Dessa forma, foi necessário um esforço para mostrar que o Pronasci propunha parcerias e não sobreposição de programas existentes ou invenção de novos programas, e que a ideia era articular as políticas já desenvolvidas por cada ministério, de modo a integrá-las em um propósito de segurança pública, através das regiões escolhidas, denominadas Territórios de Paz.

Para deixar bem claro o conceito que os 94 projetos do Pronasci simbolizam, eu destacaria a importância do “e”: ações de segurança e ações sociais. No lugar do “ou”, um “e”. Por que isso é importante? Porque

a visão hegemônica no país sobre a área de segurança, ainda hoje, é a seguinte: violência e criminalidade se resolvem com mais repressão, mais armas, mais munição, mais viatura, mais policial prendendo os bandidos. Se botar o bandido na cadeia, se prender o jovem delinquente, se matar – alguns chegam a esse limite – está resolvido. (...) Quem se opôs a essa visão hegemônica? A intelectualidade, a academia, os estudiosos, que costumam dizer o seguinte: “violência e criminalidade se resolvem com mais emprego, mais educação, mais saúde.” O que tem a nossa concordância, mas com essa ressalva: isso só é válido num estágio ideal do desenvolvimento de uma sociedade. O que o ministro Tarso Genro e nós todos pensamos? Vamos parar com esse “ou” e vamos colocar um “e”. Ou seja, nós faremos um programa com ações sociais de caráter preventivo, mas não abriremos mão da necessária repressão, que é prerrogativa do Estado, se assim se impuser na circunstância. O Pronasci inovou nesse conceito. Ele não fica na visão hegemônica tradicional, mas também não cai, não diria numa certa ingenuidade, mas num certo idealismo, que a curto ou médio prazo não é possível instituir. (Ronaldo Teixeira da Silva. Entrevista. In: FERREIRA E BRITTO, 2010, p. 60-61).

Outro aspecto interessante, mas também desafiante, no Pronasci foi a necessidade de relação entre os entes federativos prevista para a concretização do programa. Na medida em que os índices de violência e criminalidade foram aumentando no Brasil, foi crescente a cobrança da sociedade para que os governos federal e municipais se envolvessem na temática. Para Teixeira, o Pronasci propôs uma nova relação federativa, na qual os governadores continuavam com as suas atribuições, mas os municípios tornavam-se novos sujeitos da segurança pública, parceiros do governo federal.

A gestão é inovadora nesse plano, mas é inovadora também quando desce, porque interage com a nova relação federativa. É, na verdade, toda uma gestão compartilhada, que mobiliza os atores políticos, os governantes. Como é que isso chega ao cotidiano dos governos do estado e do município? Nós partimos de um pressuposto. Naturalmente o estado, por ser o responsável pelas corporações, Corpo de Bombeiros, Polícia Civil, Polícia Militar, peritos, está vocacionado para as ações de segurança estrito senso, portanto, para a repressão, se necessário. E naturalmente o município, que não tem a corporação, está vocacionado para a prevenção. Então, o que fez o Pronasci? Ele instituiu um programa central, que é o Território de Paz. No Território de Paz, nós vamos ver convergirem ações de segurança e ações sociais simultaneamente. As ações de segurança, nós chamamos de ações estruturais. As ações sociais estão dentro do que chamamos de Programas locais. O território de Paz articula tudo (Ronaldo Teixeira da Silva. Entrevista. In: FERREIRA e BRITTO, 2010, p. 61-62).

O Território da Paz é, portanto, o espaço de convergência das ações, em que estados e municípios, com o apoio da União, desenvolvem ações em torno de um objetivo comum: promover a cidadania como forma de combater a violência.

3.5.3 O assessor da presidência da Caixa Econômica Federal Vicente Trevas

Para Vicente Trevas, responsável por articular os problemas federativos envolvendo o Pronasci, a principal questão enfrentada pelo programa na concepção inicial esteve relacionada ao dilema de se tratar de programa federal ou federativo. Se concebido como programa federal, as decisões caberiam exclusivamente ao governo federal. Se concebido como programa federativo, deveria combinar as várias racionalidades dos entes envolvidos. Como o programa previa a participação das demais esferas autônomas de governo, para obter êxito, tal programa deveria considerar que essas esferas são portadoras de racionalidade própria e optar por decisões compartilhadas. Trevas concluiu que o Pronasci foi um programa federal e federativo, ou seja, uma iniciativa do governo federal, mas combinando as racionalidades dos demais entes federativos.

Uma questão que foi muito importante é que o Pronasci, como outros programas inovadores [...] sofria de uma insuficiência, eu diria conceitual, que era a seguinte: a máquina central brasileira, quando pensa qualquer problema, não inclui na equação do programa a variável gestão. A gestão é sempre tratada *a posteriori*: eu defino os meus propósitos, os meus recursos, as minhas metas, e depois vou pensar como geri-los. E a gente sabe, e a vida ensina, que às vezes você desconstitui os seus propósitos pela gestão. (Vicente Trevas. Entrevista. In: FERREIRA E BRITTO, 2010, p. 200).

De acordo com Trevas, no caso do Pronasci, o processo de adesão e implementação do programa pelos estados e municípios foi facilitado pela trajetória de vida política e desempenho pessoal do ministro Tarso Genro, detentor de boa interlocução com a sociedade civil, bem como com atores políticos importantes, dentre eles, governadores e prefeitos. Além disso, o ministro foi perspicaz em reconhecer a necessidade da qualidade em termos de recursos financeiros. Para Trevas, a astúcia do Pronasci esteve em mobilizar recursos financeiros vinculando-os a fins desejados. O governo buscou interlocução para o momento de implementação, no sentido pedagógico, exigindo contrapartidas como, por exemplo, o Gabinete de Gestão Integrada.

Havia dois níveis de Gabinete de Gestão Integrada, um estadual e outro municipal. Para seguir a lógica do Pronasci os gabinetes deveriam integrar atores institucionais

da área da repressão e da prevenção. No nível estadual, Vicente Trevas afirmou que vários estados já contavam com o GGI, porém, na lógica do Susp, com agregação basicamente policial. Esses gabinetes necessitavam, pelas diretrizes do Pronasci, de nova configuração, agregando os secretários da área social, ou seja, avançando na área da prevenção. No entanto, muitos estados não reconstruíram essa configuração institucional. Já o Gabinete Integrado Municipal, por ter sido concretizado a partir do Pronasci, tornou-se mais federativo, tendo como membros constitutivos atores que operavam efetivamente no território municipal: o prefeito, os secretários municipais de áreas afins, as autoridades policiais estaduais e representantes do Ministério da Justiça.

É notável que os desafios relativos à gestão do programa foram apresentados de forma recorrente pelos principais formuladores do Pronasci entrevistados pela FGV. A entrada do governo federal como financiador, reforçando e qualificando o papel repressivo dos estados, mas também incluindo e fortalecendo os municípios na tarefa de execução preventiva, foi concomitantemente uma inovação indiscutível e um desafio que exigia *performance* singular dos formuladores, mas principalmente dos implementadores.

No capítulo seguinte, busca-se compreender os avanços e as lacunas pertinentes ao processo de implementação do Pronasci a partir de entrevistas com agentes políticos e técnicos locais que participaram desse processo em municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória, no Espírito Santo. As entrevistas buscaram investigar os desafios encontrados, os recursos, as limitações e as alterações necessárias à concretização do programa.

4 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA E O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRONASCI

4.1 O PRONASCI NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Inicialmente, o programa foi aplicado nas 11 regiões metropolitanas brasileiras mais violentas, segundo dados dos Ministérios da Justiça e da Saúde: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória.

Como se observa, o Espírito Santo, representado pelos municípios de Vitória, Cariacica, Viana, Serra e Vila Velha, estava dentre as regiões que apresentam alto índice de homicídios e delitos de origem social (outros crimes violentos), conforme o documento *Diagnóstico da incidência de homicídios nas regiões metropolitanas*, produzido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008).

No Espírito Santo, a assinatura do Convênio de Cooperação Federativa com o governo do estado do Espírito Santo, aconteceu em 8 de novembro de 2007 e nos meses seguintes foram assinados os convênios de cooperação com os municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória. Embora o Pronasci tenha sido lançado em agosto de 2007 pelo governo federal, somente a partir da assinatura dos Convênios de Cooperação Federativa com estados e municípios é que poderia acontecer a captação e liberação de recursos para as ações do programa. As assinaturas dos convênios dependeram, no entanto, de articulação política e institucional.

O Pronasci, depois de criada a lei, precisava ter esse momento político de articulação para adesão do programa, porque havia um instrumento que é o acordo de cooperação tanto para os estados quanto para os municípios. Então, era necessário fazer essa articulação política para que os estados e municípios aderissem ao Pronasci. A transferência de recursos vinha conforme essa adesão que é o princípio central do Pronasci que é esse

pacto federativo, União, estados e municípios. Nessa fase de articulação, o Ministério contratou consultores, em 2008, pelo Pnud, pelo Programa das Nações Unidas, inicialmente foram 11 estados em que o Pronasci foi implementado, entre esses 11 estados prioritários estava o Espírito Santo, em cada estado havia um consultor pra fazer este trabalho [...] do termo de adesão dos primeiros convênios que saíram em 2008 (E3).

Conforme o convênio de cooperação, para aderir ao Pronasci, o ente federativo deveria aceitar as seguintes condições, expressas no Art 6º da Lei 11.530 de 2007: I) criação de Gabinete de Gestão Integrada – GGI; II) garantia da participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos do Pronasci; III) participação na gestão e compromisso com as diretrizes do Pronasci; IV) compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e de urbanização; V) comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos estados e do Distrito Federal; VI) disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do Pronasci; VII) apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos estados e do Distrito Federal; VIII) compromisso de implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário; IX) compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade.

O Pronasci não era um programa só de transferência de renda. A participação do estado e dos municípios estava condicionada ao comprometimento com vários quesitos, como pôr em prática o plano local de segurança e criar o Gabinete de Gestão Integrada. O plano local de segurança pública tinha como objetivo pensar a segurança por uma perspectiva ampla e planejar ações a curto, médio e longo prazo. Dentre as condições estabelecidas pelo governo federal, o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) representava a estrutura que articulava as demais condicionantes em âmbito municipal. O GGI-M, criado para ser instância colegiada, compunha-se de representantes de vários órgãos direta e indiretamente responsáveis pela segurança pública, dentre eles autoridades municipais responsáveis pela segurança pública e defesa social, autoridades municipais responsáveis pelas ações sociais preventivas, autoridades policiais estaduais atuantes no município, como Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros,

representantes do Ministério da Justiça, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, além de um secretário-executivo do gabinete. Toda essa equipe era coordenada pelo prefeito municipal ou por alguém por ele designado.

De acordo com os termos estabelecidos no Convênio de Cooperação Federativa, o Gabinete de Gestão Integrada Municipal deveria interagir com os fóruns municipais e comunitários de segurança visando constituir uma política municipal preventiva de segurança pública. Logo, o objetivo principal do GGI-M era promover a orquestração e o alinhamento das ações e projetos desenvolvidos para o enfrentamento da violência e da criminalidade, através de uma coordenação harmônica, produzindo um pacto pela governabilidade e efetividade das ações, além de evitar sobreposições desconexas, aperfeiçoando os esforços e recursos disponíveis.

O GGI-M dispunha na mesma mesa representantes de diferentes órgãos com o poder de decisão. Com isso, era possível obter uma visão mais completa dos problemas e encontrar as soluções mais adequadas para cada situação. Na prática, o GGI-M era responsável por delinear e aprovar determinadas políticas a serem praticadas como, por exemplo, definir os locais de instalação das câmeras de videomonitoramento, escalar as equipes responsáveis por cada ação, identificar as carências de cada local, etc.

Em Vitória, município que disponibiliza maiores informações sobre o convênio com o Pronasci, o Gabinete de Gestão Integrada Municipal, por exemplo, foi instalado no dia 5 de junho de 2008, compondo-se de: representantes da administração municipal (prefeito, secretários municipais, comando da Guarda Civil e gerente da Defesa Civil); representantes do governo do estado (comando da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, chefe da Polícia Civil e Secretaria de Estado de Segurança Pública); representantes do Ministério da Justiça, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e técnicos do Pronasci; representantes da Capitania dos Portos, Procuradoria-Geral de Justiça, Defensoria Pública; e Tribunal de Justiça.

Ao induzir a articulação, a integração e o diálogo permanente entre os vários agentes governamentais direta ou indiretamente atuantes na promoção da

segurança pública, o GGI-M representou avanços importante na prática das políticas públicas de segurança no âmbito municipal. Segundo os entrevistados, o GGI-M deixou um legado positivo, alterando a cultura organizacional fragmentada e desarticulada das prefeituras, além de promover melhorias na interlocução entre a Polícia Civil, a Polícia Militar, a administração pública e demais órgãos. O Pronasci, através de suas diretrizes, estimulou a integração institucional. “[O Pronasci] ajudou muito também na questão da integração das forças, a ter mais parceria entre a Polícia Civil e a Polícia Militar, mais parceria com o Ministério Público, mais parceria com as secretarias municipais, mais parcerias.” (E1)

O maior legado que o Pronasci deixa é trazer essa discussão de segurança pública não apenas com ação policial, com a polícia. Esse é o primeiro legado. E o segundo legado é o Gabinete de Gestão Integrada [...] não como sigla, mas como um espaço realmente para se pensar o município como um todo, um órgão sensor, um órgão que faça pensar o todo, que auxilie o prefeito, que auxilie o delegado de polícia, auxilie o comandante, auxilie o juiz, auxilie o secretário de saúde, auxilie o secretário de educação, então ele é um fórum. Esse é outro grande legado que, se o Brasil seguir nessa metodologia, tem tudo para dar certo, pois é uma oportunidade para juntar as autoridades locais com poder de decisão. Aquele poder de decisão de enfrentamento, mesmo que a solução do problema não saia dali [GGI-M], tenha legitimidade depois para cobrar seja do governo estadual, ou seja... isso já foi amplamente discutido ali, não fica naquela coisa: ‘ah é o prefeito, aquele prefeito é de outro partido, não vou fazer não’. É a vontade do município. [Quando a decisão parte do GGI-M] tem um peso muito maior do que a vontade daquele que está a frente do executivo ou do comandante da PM... então essa ideia de organização é muito positiva. E o outro [legado do Pronasci] é focar realmente na prevenção (E1).

O GGI-M consolidou-se como novo modelo gerencial de enfrentamento da violência, chegando a inspirar outros setores da gestão pública. Mesmo com a descontinuidade das demais ações do Pronasci, verificou-se que o GGI-M dá prosseguimento a atividades em quase todos os municípios da região da Grande Vitória e seu formato de gestão foi adotado, em certa medida, pelo governo do estado, no Programa Estado Presente, lançado em 2011.

No entanto, o processo de operacionalização do GGI-M foi diferente em cada município. Isso porque as divergências inerentes a cada municipalidade foram, de certa forma, transplantadas para o GGI-M. Assim, quando havia disputas internas entre secretarias e secretários, isso refletia na participação e no comprometimento de cada ator. O empenho do prefeito também foi fator importante para o bom

andamento dos GGI-M, pela sua capacidade de mobilizar os próprios secretários e demais atores municipais. A composição do Gabinete também teve relação com as características do município e das instituições atuantes em âmbito municipal, sendo que em alguns havia participação mais intensa de órgãos judiciais, como o Ministério Público, representantes do Fórum, etc., enquanto em outros essa participação era mais restrita.

O comprometimento dos atores e a heterogeneidade na composição dos gabinetes foram vistos como diferenciais determinantes para o sucesso das atividades do GGI-M. Além disso, ressaltou-se a necessidade de criar uma mentalidade comum entre os participantes para obter avanços na implementação das políticas na área de segurança.

[...] porque ainda está dentro daquele modelo taylorista, fordista, de fragmentação das coisas, então isso vai impactar muito na execução das ações, a mentalidade da procuradoria é uma, a mentalidade dessas secretarias mais racionais, financeira, legalista é outra, enquanto as secretarias sociais têm outra mentalidade, então elas acabam destruindo algumas dessas políticas. (E6)

Na composição dos GGI-Ms não se notou a participação efetiva da sociedade civil. Embora esses órgãos tenham estimulado o diálogo entre as diferentes instituições direta ou indiretamente relacionadas com a segurança, novamente a população não teve representação permanente. A participação social ficou restrita às conferências estaduais e municipais de segurança, nas quais a população assistiu a palestras e participou de grupos de trabalho.

Ao concordar com os termos do Convênio, os estados e municípios tornavam-se aptos a receber verbas também para a constituição do GGI-M. No caso do Espírito Santo, é importante ressaltar que dentre as 94 ações previstas pelo Pronasci, constatou-se nas entrevistas e pesquisas documentais que a região da Grande Vitória não recebeu todas as ações. Os municípios foram contemplados com cerca de cinco ações, cada um, sendo que Mulheres da Paz, Proteção e as bases do policiamento comunitário, inseridas pelo governo do estado dentro do programa,

foram comuns a todos os municípios, constituindo assim os chamados Territórios de Paz.⁸

Das noventa e quatro iniciais que - depois se tornaram cento e três – muitas não tiveram efetividade, muitas sequer aconteceram... Não tiveram recursos, jamais foram repassados recursos, por isso essas ações foram cortadas. O programa que, a princípio, se apresentava como um grande leque com aquelas noventa e quatro ações, ele se transformou em uma política e manteve algumas ações. Outras se transformaram em orientações da política nacional. (E7)

Vale lembrar que os Territórios de Paz foram concebidos para se constituírem em regiões identificadas como de vulnerabilidade social, onde as ações do Pronasci buscariam o restabelecimento de redes de sociabilidade e solidariedade rompidas pela violência, pelo medo, pela segregação, pela exclusão social e pelo individualismo, por meio de ações que promovessem o acesso aos direitos humanos fundamentais. Assim, uma vez identificadas e escolhidas, essas regiões passavam a receber os projetos previstos pelo programa, de acordo com a disponibilidade de recursos e condições garantidas pelo Ministério da Justiça para cada local. O Território da Paz foi concebido como local para receber um conjunto de ações, quer estruturais, da Polícia Militar, quer de prevenção, quer, ainda, através de outras ações com os demais ministérios.

Por exemplo, o projeto Mulheres da Paz buscou envolver mulheres identificadas como lideranças comunitárias nos bairros e regiões contemplados pelo programa. Essas mulheres recebiam uma bolsa mensal, contavam com o apoio de equipes multidisciplinares e passavam por capacitação em temas como ética, direitos humanos, cidadania e mediação de conflitos. Com o treinamento elas se tornavam multiplicadoras do Pronasci, divulgando o programa nas comunidades carentes e identificando famílias em situação de vulnerabilidade social. Por sua vez, o Protejo (Proteção dos Jovens em Território Vulnerável) prestava assistência por meio de programas de formação e inclusão social a jovens de 15 a 24 anos expostos à violência, objetivando tirá-los do percurso do crime. O jovem participante do programa recebia uma bolsa e tinha uma formação voltada para a cidadania por meio de atividades culturais, esportivas e educacionais, de forma que eles, assim como as mulheres integrantes do Mulheres da Paz, fossem posteriormente

⁸ Sobre a localização dos projetos nos municípios da Grande Vitória, ver anexo VII.

disseminadores da cultura de paz em suas comunidades. A coexistência do Protejo e do Mulheres da Paz – situados no mesmo local, desenvolvidos ao mesmo tempo e coordenados por uma única equipe multidisciplinar, acompanhada de participação policial comunitária – ou seja, a integração desses programas foi vista pelos gestores municipais como primordial para que o Território da Paz se constituísse como tal e cumprisse seu objetivo.

Contudo, o que se observou no caso dos municípios da Grande Vitória foi que os convênios na área de prevenção tiveram lapsos temporais e de territórios muito grandes. Alguns territórios receberam o Protejo e não receberam o programa Mulheres da Paz, outros ainda receberam os dois projetos mais não receberam o policiamento comunitário. Mesmo nos territórios para os quais estavam previstas várias ações, elas aconteceram em tempos diferentes. A ausência de qualquer uma dessas ações, pensadas como intercomplementares, deixou lacunas nos Territórios da Paz e prejudicou o resultado final do programa.

Apesar de a concepção inicial do programa prever a integração das ações e dos diversos projetos que compunham o Pronasci, alguns projetos se sobressaíram de tal maneira que ficaram mais conhecidos que o próprio programa, como conta um entrevistado: “Outro problema é que o Pronasci não chegou às comunidades. A sociedade conhecia muito o Mulheres da Paz, o Protejo, a Guarda Municipal, mas não o Pronasci.” (E7). Isso mostra que a integração entre as diversas ações do programa acabou ficando mais na teoria que na prática.

4.2 O MUNICÍPIO NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRONASCI

O Pronasci teve projetos executados pelo governo federal de forma direta, projetos executados pelo estado e projetos executados pelo município. A proposta de reestruturação dos presídios, com a aplicação de unidade socioaplicativa, de aparelhamento dos Procons (Procuradorias de Proteção e Defesa do Consumidor), de aparelhamento das defensorias públicas e das Polícias Federal e Rodoviária

Federal, de combate ao tráfico de pessoas e da vigilância nas fronteiras do país. Tudo isso era passível de convênio direto entre os órgãos responsáveis e o governo federal. Todavia, as ações que interessam neste trabalho são as que dependiam do município para execução.

Segundo os entrevistados, os municípios estavam tecnicamente despreparados – e assim continuam – para lidar com as questões burocráticas que um programa federativo como o Pronasci exige. Por exemplo, o mecanismo de conveniamento com a Caixa Econômica Federal, órgão responsável pela fiscalização dos convênios com recursos do governo federal, foi visto como grande empecilho para liberação dos recursos. Isso porque os gestores e técnicos municipais consideraram as regras da Caixa Econômica como “detalhistas e burocráticas”, “emperrando” a liberação de recursos e, conseqüentemente, a execução dos programas.

Muita dificuldade na relação com a Caixa Econômica, na exigência burocrática. Por exemplo, a penitenciária de jovens e adultos de Linhares, é uma realidade das penitenciárias de jovens e adultos de todo o país que saiu pelo Pronasci. Elas não conseguiram sair do papel, a praça da juventude pelo Ministério dos Esportes que era previsto 1 milhão e meio, também não saiu do papel porque a Caixa Econômica precisava da regularização dos terrenos (E3).

Eu acho que uma capacitação dos gestores nesse passo, tivemos algumas, mas não foram suficientes. (E5).

Tal constatação, além de mostrar o despreparo dos técnicos, evidencia situação ainda mais preocupante: a falta de familiaridade com o princípio da legalidade e da transparência. Nisso, o Pronasci também representa um ponto positivo, pois seu desenho institucional pressionava os municípios a adotar regras mais rígidas na prestação de contas das ações desenvolvidas.

Eu acredito que os municípios não estavam acostumados a conveniar com o Ministério da Justiça, o estado estava acostumado e os municípios não. Realmente é recurso público, a burocracia é grande e precisa ser para que tenha uma efetividade na utilização dos recursos. O próprio município não estava acostumado então para ele isso foi uma novidade, e uma novidade cheia de burocracia de problemas. (E7)

A falta de estrutura dos municípios repercutiu nos repasses e na destinação dos recursos. Por questões relativas à capacidade técnica, que comprometiam a qualidade dos projetos enviados ao Ministério da Justiça, e até mesmo em função da

inexperiência dos técnicos, que incorreram em falhas como perda de prazo, alguns municípios deixaram de ser contemplados com verbas. Já a não execução das ações no tempo estabelecido pelo convênio implicava devolução dos recursos à União, o que também chegou a acontecer em decorrência de ingerências na coordenação e execução das ações no âmbito municipal que culminaram no descumprimento dos prazos estabelecidos pelo governo federal.

Os processos burocráticos dentro das próprias prefeituras não otimizam as ações, principalmente no que concerne à rapidez necessária para a execução de um programa com as características do Pronasci. Dada a morosidade do processo licitatório, a contratação dos serviços e dos materiais precisa ser prevista com bastante antecedência. Em alguns casos, tal providência não era possível com o Pronasci. Daí que as necessidades do Pronasci em determinados casos entraram em conflito com a estrutura burocrática das próprias prefeituras. Além disso, todo esse procedimento exige planejamento por parte de uma equipe voltada para a execução do programa. Em municípios onde essa equipe demorou a ser constituída, a estruturação do programa foi mais complicada.

Os municípios em geral – e mesmo Vitória sendo a capital, não foi diferente – o conjunto dos servidores e a própria máquina pública na hora de elaborar o processo burocrático para contratação dos serviços devidos, teve uma dificuldade muito grande. Nós passamos algum tempo trabalhando para aprender a fazer bons termos de referência, acertar internamente a máquina até ter uma boa equipe de licitação, e os entraves, como você tem uma estrutura burocrática maior, eles se tornam maiores ainda. Por um lado, isso é bom para o gestor, porque tem mais mecanismo de controle, mas por outro lado, a necessidade de chegar com a política lá na frente você passa por dificuldades concretas. Então, tem um processo de elaboração na secretaria que digamos que vai demorar para vai efetivar aquela política, mas aí tem que passar pela secretaria de administração, pela controladoria do município, pela controladoria, até que possa finalizar o processo, chegar com ele de novo na administração para licitar, aí a luta pela licitação. (E4)

Assim, Mulheres da Paz e Proteção, que deveriam estar andando juntos, aqui em Vila Velha, andaram dissociados por causa das questões burocráticas para aprovação do Pronasci no município. O Pronasci tem um paradigma, uma mentalidade de ver a segurança pública como uma coisa holística, não tem só um foco. A administração municipal ela não está preparada para este paradigma ainda. Eles veem as políticas segmentadas, as políticas de assistência, de segurança, eles não estão preparados para fazer esta conexão, essa interdisciplinaridade das ações. Hoje já tem uma outra mentalidade, mas ainda ela é muito incipiente. (E6)

Para execução do Pronasci, os municípios necessitavam não só de uma equipe executiva, que coordenasse o programa e estivesse em contato com os técnicos federais, como também de uma equipe multidisciplinar voltada para a formação das Mulheres da Paz e dos jovens integrantes do Protejo, por exemplo. Nesse ponto também foram detectadas falhas dos municípios.

O projeto é muito bom, mas eu acho que os municípios não têm equipe técnica para tocar. Eu acho que o governo fez a parte dele, mas o município deixou a desejar. Os municípios não executam como têm que executar. (...) Então, poderia melhorar um pouco mais a capacitação dos gestores e os municípios terem uma atenção melhor porque falta pessoal tecnicamente qualificado... Toda a Grande Vitória sofreu com isso. (E5)

Sobre os técnicos municipais, é interessante notar que houve rodízios dos profissionais entre as prefeituras, sendo que em média cada profissional entrevistado passou por duas prefeituras. A permanência dos técnicos é tão importante na visão dos entrevistados que, no Espírito Santo, a continuidade dos consultores contratados para orientar a implementação do programa foi vista como facilitadora, pois não se perdeu tempo nem conhecimento com a transição do agente governamental envolvido no monitoramento do programa e ações. Isso porque a consultora inicialmente contratada pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) para acompanhar o programa foi aprovada no processo seletivo do Ministério da Justiça para acompanhamento das ações do Pronasci no Espírito Santo. Com isso, não houve substituição, como aconteceu em outros estados.

Foi um ganho enorme porque teve muitos estados que houve uma troca dos consultores para os servidores que passaram e aí toda esta memória, toda esta relação que a gente sabe que é importante na implementação de um programa ela teve que ser reconstruída e isso demora um tempo, e isso foi uma coisa positiva porque toda a memória dos convênios, da relação, da estruturação, ficou, e somado a isso, em 2007, teve aquele consórcio para o [projeto] *Sou da Paz*, na Grande Vitória. Então, esse consórcio também propiciou essa primeira integração entre os municípios e os estados. Assim, quando o Pronasci entrou, já existia no estado essa ambiência na região metropolitana de integração e de articulação, não só entre os municípios, mas também entre o município e o estado. Com o Pronasci, com a quantidade, até da equipe que tava coordenando o Pronasci, essa ambiência ela foi fortalecida e hoje ela é fundamental para o trabalho de segurança pública aqui no Espírito Santo, essa ambiência da região metropolitana com o governo do estado (E3).

Além da equipe técnica, o perfil e a relação dos atores políticos municipais – em especial, o prefeito e os vereadores – também foram importantes na implantação do

programa. Assim, os técnicos municipais citaram casos de interferência clientelista dos vereadores em decisões que deveriam ser de caráter exclusivamente técnico, tais como o local de fixação dos projetos.

No mais, a “vontade política” do chefe do Executivo é um fator decisivo para que medidas sejam tomadas e tais interferências do Legislativo sejam anuladas. Tendo em vista o poder do Executivo no sistema político brasileiro, dificuldades impostas pelo Legislativo municipal seriam facilmente contornadas, caso isso fosse de interesse do prefeito, na visão dos entrevistados. A relação política entre prefeito e governador também teve implicações na implantação e no bom andamento do programa nos municípios, sendo que no município onde havia divergências entre prefeito e governador, aquele “demorou a se convencer da importância do Pronasci” (E6).

O Pronasci em Vila Velha veio também em 2008. Só que aqui ele teve um período mais conflituoso devido a relação que a administração [municipal] tinha com o governo do estado e, conseqüentemente, com o governo federal. [Essa relação] também não permitia se relacionar muito bem com os outros municípios. (E6)

Esse caso específico mostra que, ao contrário do que os formuladores do programa citaram, o Pronasci não chegou a ser efetivamente uma política de Estado, porque na sua implementação dependeu dos humores dos governos. Somam-se a isso a queda gradativa dos recursos destinados ao Pronasci pelo governo federal, ainda durante o governo Lula, e a descontinuidade do programa no governo de Dilma Rousseff (PT), mesmo sendo um governo de continuidade. “E a questão da política pública... para se tornar política de Estado, tem que deixar de depender dos humores dos governos, o que o Pronasci ainda não conseguiu.” (E2)

Para minimizar os problemas advindos da falta de vontade política dos prefeitos e estimular o comprometimento dos municípios, o presidente da República deveria, na visão de um dos entrevistados, ter se reunido com os prefeitos na época do lançamento do programa. Isso porque todos os prefeitos têm interesse em assinar o convênio de cooperação, por ser politicamente interessante e transferir recursos. A assinatura do convênio gera um compromisso, mas não um comprometimento do

município. A mobilização social e política importante para a efetivação das políticas não ocorreu com o Pronasci porque as reuniões foram de técnicos para técnicos.

Quando você envolve, quando você chama o prefeito lá em Brasília, ele fala: “o Presidente da República me convidou para lançar um programa, para falar do projeto”. É diferente, nem que o presidente fique 15 minutos, mas é diferente, o cara já volta com uma outra mentalidade. Quando o governador chama o prefeito para conversar, cria uma outra mentalidade, além do compromisso que você faz com o cara, você compromete o cara na política. (E6)

Outra questão abordada pelos entrevistados diz respeito à integração das ações dentro das respectivas prefeituras como, por exemplo, o desmembramento da execução do programa em várias secretarias. Nesses casos, é importante a presença de um agente responsável pela coordenação e integração das ações com o programa no todo. Muitas vezes, por estarem dispersas, as ações perdem o foco principal, que é a segurança pública. Não que a proposta fosse de centralizar todas as ações em uma única secretaria, pois isso afetaria a concepção do próprio programa, mas a falta de integração e interlocução das secretarias refletiu no tempo e na forma com que esses projetos foram implementados.

O programa foi fragmentado. Então, na gestão do programa que fica a cargo do município, pelo menos se tivesse todas as secretarias municipais e não apenas a secretaria de defesa social trabalhando [...] esse modelo que ficou com as secretarias de defesa social, Gabinete de Gestão Integrada e tal fragmentou. (E1)

A questão burocrática ajudou que o projeto caminhasse bem devagar, a passos de tartaruga. O governo não estava preparado para o Pronasci, o governo municipal, os governos municipais... se preparou a defesa social, a ação social de Viana, a segurança urbana de Vitória, direitos humanos de Cariacica, defesa social da Serra, mas não se preparou as gestões, os governos, as outras secretarias. As políticas elas não conseguiram se falar, se complementar. Ter interlocução, por mais que a gente tinha vontade nem a ação social que é prima da defesa social conseguiu. (E6)

A relação entre União, estado e município foi extremamente proveitosa. [Já] a forma como isso é formatado em estados e municípios, ou até mesmo dentro dos próprios municípios, uma secretaria não conversa com a outra, as vaidades, egos, que faz com isso seja o projeto de uma secretaria só, mas isso não são em todas. No município em que a prefeitura abarcou, em que a prefeitura assumiu o papel de protagonista e agiu como tal acho que o projeto teve efetividade, as ações tiveram efetividade. (E7)

Para promover essa integração, um entrevistado cita a questão do compromisso e do comprometimento dos atores e das instituições que, para serem alcançados, requereriam empenho maior das gestões municipais, e formação dos gestores, não

só dos envolvidos com a implementação do programa, mas também das outras secretarias, e participação maior dos governos, tanto estadual quanto federal. As ações precisariam estar no mesmo compasso, no mesmo tempo, para surtirem o efeito esperado.

Houve falha na implementação, principalmente no que está relacionado a metodologia e sistematização de requisitos, dos pré-requisitos para que o projeto fosse implementados, executados... é o que se está tentando fazer agora com os editais. O edital ele tenta cobrir essa falha que ficou na primeira implementação, que teve que ser muito política. Porque era uma articulação que visava convencer os municípios a realizarem ações que, às vezes, ele nem tinham capacidade técnica e de recursos humanos para estar executando. Por outro lado, ele traz para o município um protagonismo que o município nunca teve. Porque antes você via: o município pagava o telefone da delegacia, ele pagava o conserto da viatura, porém, a delegacia não sentava com o município e pensava uma ação integrada para resolver os problemas. O Pronasci traz esse avanço. Agora o município senta e pode dizer: “Não, eu não acho que deve acontecer assim”. Por outro lado, as ações de prevenção do município, que antes eram feitas muito mais com um cunho assistencialista, elas trazem esse caráter preventivo. (E7).

A interação das diversas secretarias e órgãos públicos, cada qual com suas lógicas internas e burocráticas, constituiu entraves e dificultadores aos objetivos propostos pelo Pronasci. Romper com a visão segmentada das políticas públicas, em todos os níveis e sentidos, ainda é um grande desafio na gestão pública, em especial, em âmbito municipal, instância em que o despreparo técnico e as questões políticas se sobressaem.

4.3 O PRONASCI NA VISÃO DOS IMPLEMENTADORES DA REGIÃO DA GRANDE VITÓRIA: DESAFIOS E INOVAÇÕES

O governo federal, pelo Pronasci, garantiu aumento significativo dos investimentos em segurança pública naquelas regiões que mais necessitavam. O repasse de recursos é o principal instrumento do governo da União na indução dos estados e municípios na implementação das políticas públicas em diversas áreas, ou seja, a existência de um programa federal com repasse de recursos traz visibilidade para a questão e desperta o interesse dos estados e municípios em torno de políticas formuladas no âmbito federal.

O Pronasci trouxe isso para a área da segurança pública. Embora os municípios e estados reconhecessem a violência como questão da agenda política, a complexidade do fenômeno e até mesmo a indefinição constitucional do papel de cada ente federativo na promoção da segurança pública fizeram com que as políticas públicas nessa área ficassem em segundo plano por muito tempo.

O papel do município na segurança pública se ampliou com o Pronasci. O município tornou-se corresponsável pelas políticas públicas na área da segurança e, mais do que isso, os recursos e as diretrizes do Pronasci proporcionaram a criação e a valorização de uma estrutura municipal voltada para a segurança. Depois do Pronasci, os municípios estão sendo induzidos a continuar os projetos na área de segurança pública, principalmente os voltados à prevenção e redução das desigualdades. O “Pronasci deixa alguns projetos, algumas iniciativas que precisam continuar, se não continuarem pelo estado, devem continuar como uma iniciativa municipal mesmo, porque elas são iniciativas interessantes, especialmente aquelas que são voltadas para mediação”. (E2)

Apesar dos avanços representados pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipal, por exemplo, há de se considerar que grandes progressos ainda são necessários para que o município se torne protagonista na promoção da segurança pública. Dentre os fatores necessários para que o município exerça esse protagonismo, está a própria estruturação municipal, com formação de profissionais, estruturação das secretarias, planejamento das ações em longo prazo, etc., e ainda a disponibilidade financeira, isso porque o sistema federativo brasileiro preza pela concentração fiscal na União, em descompasso com as atribuições assumidas pelos estados e municípios. Dessa forma, as possibilidades do município de construir uma política pública de segurança sem a certeza dos recursos para execução são reduzidas.

A estratégia de execução [do Pronasci] foi muito ruim, porque embora os convênios tiveram um fim em si mesmos, na parte de prevenção os projetos não tiveram continuidade, o Ministério investiu, deu computador, pagou equipe e, às vezes, pagou até espaço, aluguel de espaço. Então, acaba o convênio, o município não tem condições de dar continuidade ao aluguel do espaço, não tem condições de continuar com aquela equipe e todo o projeto se desestrutura. Houve, de maneira geral, uma estruturação das secretarias municipais para a segurança pública, mas isso, até chegar nos projetos, nos

territórios mais vulneráveis, **o município ainda não tem pernas para fazer isso**, então o Ministério tem corrigido algumas coisas. Todo o formato hoje dos editais de conveniamento ele tem essa perspectiva de, por exemplo, não bancar aluguel para que o município já preveja, já tenha este planejamento interno até pra facilitar a continuidade. (E3, grifos nossos).

Problemas com recursos para a implementação de políticas são uma questão crônica no Brasil e com o Pronasci não foi diferente. De acordo com informações obtidas nas entrevistas, o Espírito Santo recebeu cerca de 56 milhões de investimentos entre os anos de 2008, 2009 e 2010.⁹ Todavia é necessário ressaltar que o programa começou com um investimento maior, de cerca de 36 milhões, em 2008, que foi decaindo nos anos seguintes. Segundo um entrevistado, isso esteve relacionado, no caso do Espírito Santo, ao fato de o governo estadual não ter se empenhado na captação desses recursos junto ao programa federal. Entretanto, posteriormente, percebe-se que essa queda de investimentos ocorreu também por parte do governo federal, que reduziu os valores aplicados no programa.

Um programa que poderia fazer a diferença se tivesse a escala, recursos, se fosse uma política de Estado mesmo, se não dependesse das contingências que... infelizmente o Pronasci para decolar, ele sofreu diversos golpes entre aspas... todos os anos nos deparamos... não havia uma situação em que não se falava em contingenciamento de recursos. Então, em uma área prioritária como essa [segurança pública], que executa... ficar dependendo dos humores do orçamento para poder realizar suas ações fica muito difícil. Ou você tem recursos para implementar o programa, ou você não tem os recursos. É o caso do Pronasci, muita coisa deixou de ser feita, houve descontinuidade de ações, por causa de questões orçamentárias e agora [no Governo Dilma], associadas às questões orçamentárias, [está] a questão de concepção do governo acerca das estratégias de enfrentamento da criminalidade. (E2)

Além disso, os recursos do Pronasci foram remanejados para municípios que inicialmente não estariam incluídos no programa. O Pronasci foi pensado para ser executado nas regiões metropolitanas com altos índices de criminalidade, porém, com a constatação da interiorização da criminalidade e, principalmente, com as pressões políticas dos municípios do interior para obter recursos na área de segurança, o Pronasci passou a contemplar municípios fora das regiões metropolitanas. Com isso, fatiaram-se os recursos e as ações, a princípio pensadas para serem desenvolvidas em território concentrado.

⁹ Na época das entrevistas e coletas de informações, ainda não se havia fechado o balanço do ano de 2011.

Houve um rateio do recurso com um número muito maior de municípios que extrapolavam as regiões metropolitanas. Isso fez com que também os recursos se espalhassem entre os municípios e não se concentrassem em poucos territórios embora com mais qualidades. Essa também é uma questão negativa do programa (E3).

[Os principais problemas do Pronasci] foram as rupturas com os projeto, a descontinuidade, a pulverização dos recursos e a grande ampliação do Pronasci que houve em um determinado momento, porque a princípio eram 11 estados e 11 regiões metropolitanas. Num determinado momento tinha os 27 estados mais o Distrito Federal. Não tinha recurso para todo mundo. Isso se transformou em uma bolha gigante que sugou todo o recurso que existia para o Pronasci. O Bolsa Formação acabou, mas vai se pagar até o final do ano. Então há descontinuidade das ações e uma dificuldade dos municípios de dar continuidade a essas ações. Porque para o Ministério ele estava dando um passo inicial, depois o município teria que dar continuidade, mas o município não se preparou, não continuou. Outro problema foi que os projetos não se transformaram em política, foram apenas execução e convênio. Os municípios ficaram muito preocupados em executar o convênio, em prestar conta do convênio e não conseguiram construir uma rede de atenção para aquele jovem, aquela mulher (E7).

No âmbito municipal, as dificuldades que o município enfrenta no balanço orçamentário também refletiram na implementação do programa. Mesmo quando o recurso é federal, ingerências podem afetar o andamento das políticas públicas, como no caso citado por um entrevistado:

Chega o dinheiro, eles informam que não tinha orçamento. A informação era que não podia criar mecanismos para usar o recurso. Mas a informação que a gente ouvia por baixo dos panos era que precisava daquele dinheiro por causa do saldo negativo, que o dinheiro iria ajudar na balança. Eu cansei de brigar por causa disso, cansei de brigar com todo mundo, estávamos com quase um milhão parado e não podíamos usar o dinheiro. (E5)

Do ponto de vista da relação federativa, em geral os entrevistados afirmaram que o Pronasci trouxe avanços, garantindo maior articulação e integração entre União, estados e municípios no Espírito Santo. Sobretudo, a maior aproximação entre União e municípios, reduziu o papel mediador do estado nas relações federativas. Assim, percebe-se que foi criada a ambiência necessária para a implementação do programa.

Na particularidade do Espírito Santo, acho que é uma coisa maravilhosa em que o programa contribuiu e muito. Houve também a abertura dos estados, houve abertura dos municípios, mas houve também um trabalho neste contexto para isso. (E3)

O Pronasci aproximou muito mais os municípios do governo federal do que dos estados. Os municípios tinham boa relação com o estado por causa de um outro projeto que era o Consórcio Intermunicipal. [...] O estado, como ele

tinha um papel no Pronasci mais voltado para as forças policiais, para a modernização das polícias, para a formação de policiais, ele não se relacionou, não teve um elo muito grande com os municípios, mas ele acompanhava. O governo federal teve uma relação mais forte com os municípios do que o estado. O Pronasci aproximou muito mais o governo federal dos municípios e tirou o mediador que era o estado. (E6)

No entanto, a integração e a comunicação entre União, estados e municípios não foram perfeitas. A gestão do programa apresentou falhas:

No momento em que o tempo político e o tempo administrativo não se encontraram, nunca se encontram [...] Houve o problema da pulverização, do crescimento dos municípios...começou como um projeto piloto e se transformou em algo tão grande... isso tudo antes da gente ter efetividade dentro do projeto piloto. Dentro do próprio ministério também. Por que eu falo muito dos municípios, mas isso aconteceu também nos ministérios, aconteceu nos estados. Então, essa integração que se pretendia tanto, essas ações integradas, não aconteceram. Foram pontuais, e momentâneas, fora isso, essa conversa integrada nunca aconteceu. [...] Havia problemas de comunicação em todos os níveis, tanto municipal quanto da União (E7).

No caso do Espírito Santo, a relação entre governo do estado e municípios, e até mesmo entre os municípios da Grande Vitória dispunha de experiência acumulada através de consórcios municipais estabelecidos em diversas áreas. Para os entrevistados, o Pronasci veio fortalecer a mentalidade de integração regional como forma de atender à complexidade das questões enfrentadas pelos municípios atualmente.

O Espírito Santo (...) se mostrou com uma visão de estado mais parceiro, mais disposto em alinhar a política pública com o governo federal e com os municípios. (...) O cenário é totalmente diferente no Espírito Santo. Aqui o estado tem uma aproximação forte com o município. A gente também se alinha com políticos, com o governo federal. (E1)

Segundo os entrevistados, um ponto positivo do Pronasci foi a transformação que o programa promoveu na concepção de política pública na área da segurança ao desvincular segurança pública como sinônimo de policiamento ostensivo. Houve, com o Pronasci, um reforço na questão da prevenção, da interdisciplinaridade, de considerar as desigualdades sociais e de incluir no conceito de segurança pública a questão da urbanização, do planejamento, do saneamento básico, além de trazer para a administração pública municipal a necessidade de integração e cooperação entre as diversas secretarias, como forma de combater a violência.

Acho que a gente avançou muito. Acho que o Pronasci deixou, ele muda esse paradigma, ele consegue fincar essa mudança paradigmática de que segurança pública não é sinônimo de polícia. Nós temos essa visão de que, houve um avanço neste sentido, acho que as pessoas incorporaram. (E3)

O Pronasci, como programa, foi o primeiro a se desvincular daqueles programas exclusivos de segurança pública no território [...] [No Espírito Santo] foi trabalhado muito o aspecto da prevenção. O grande diferencial parte por aí, pelo lado da prevenção e começa a colocar a polícia [comunitária]... vai quebrando paradigmas também e tal. (E1)

O Pronasci, como conceito, inspirou programas de segurança pública lançados por governos estaduais. No Espírito Santo, por exemplo, o governo de Renato Casagrande (PSB) lançou o programa Estado Presente, cujas diretrizes se assemelham às daquelas do Pronasci (E2). O conceito do Pronasci de combinar repressão qualificada (ações de inteligência com modernização dos recursos por parte do aparato policial) com ações de prevenção através da democratização do acesso aos serviços públicos, especialmente para a população de áreas de grande vulnerabilidade social, passou a ser visto por alguns atores institucionais como o mais adequado para o enfrentamento da violência e da criminalidade.

A despeito disso [dos problemas enfrentados], o Pronasci deixou um legado. Eu estou falando no passado porque a compreensão hoje é de que o programa está muito prejudicado. Ele deixou um legado. Primeiro, o legado do conceito que deixou para outras experiências. Segundo legado que, mesmo com o prejuízo na escala, as ações tiveram um impacto na questão da criminalidade como, por exemplo, o estímulo do policiamento comunitário, levando isso para as ações policiais. O estímulo e o reequipamento de estruturas da polícia comunitária nos denominados Territórios de Paz. Em função disso [da necessidade de continuidade], nós [governo do estado] fizemos questão de iniciar as ações do Estado Presente nas regiões, nos territórios do Pronasci (E2).

Apesar das inovações promovidas pelo Pronasci, tanto em termos de investimentos quanto de concepção de política de segurança pública, o programa apresentou algumas falhas na visão daqueles que participaram do processo de implementação na Região da Grande Vitória:

Embora o Pronasci tivesse esses avanços qualitativos, essa relação do pacto federativo, essa elevação do patamar financeiro na segurança pública, esse fortalecimento do papel dos municípios na segurança pública, embora deixe esse legado, em termos de resultado na redução dos índices de criminalidade ele foi muito tímido. Quer dizer, tem alguns territórios que tiveram redução significativa [...] mas em termos nacionais não alcançou essa expressividade. Além disso, é muito difícil dizer que foi por causa do Pronasci que o índice em Viana diminuiu, que foi por causa do Pronasci que

o índice em Vitória diminuiu. Essa análise, essas variáveis não são muito fáceis de calcular. (E3)

De fato, devido à multiplicidade de fatores em torno da criminalidade violenta, medir o impacto de uma política na área da segurança pública torna-se complicado, porque os resultados produzidos não abarcam 100% das variáveis. Além disso, a fase de avaliação de políticas públicas em qualquer área é, em geral, ignorada no Brasil. As políticas são implementadas e por vezes abandonadas por questões financeiras, lacunas na formulação e desinteresses dos atores institucionais, entre outros fatores. Outras vezes são concluídas sem, no entanto, passar por um processo de avaliação que permita identificar os pontos positivos e negativos, bem como os aspectos que necessitam de melhorias ou até mesmo os pontos que inviabilizaram sua implementação. Com isso, não há acúmulo de experiência e os erros são repetidos nas políticas seguintes.

O desenho institucional do Pronasci, ao contrário de grande parte das políticas públicas no Brasil, estabeleceu uma instituição responsável pela avaliação sistemática do programa, com agentes locais de avaliação e acompanhamento. Tal medida tinha por objetivo provocar nova cultura institucional de avaliação, ainda não existente nas políticas públicas brasileiras, sobretudo, na segurança (SOARES, 2007). No entanto, não foi o que se verificou na prática. Os entrevistados mencionam a ausência tanto de indicadores de avaliação quanto de acompanhamento institucional do programa. A avaliação do programa foi física e financeira, e não qualitativa, pois faltaram avaliação e monitoramento dos projetos implantados.

O [projeto] Mulheres da Paz foi bem acompanhado, o Protejo não foi. Nós tivemos algumas fiscalizações sim em relação aos convênios, CGU [Controladoria Geral da União] verificou toda a documentação, verificou contrato. (E5).

O único projeto que teve um maior acompanhamento foi o Mulheres da Paz. De todos os projetos, o Mulheres tinha uma aproximação maior entre os gestores federais e os gestores municipais. Isso colocava o projeto muito mais próximo da concepção dele do que os outros [...] [A coordenadora nacional do Mulheres da Paz] vinha nos municípios conhecer, participava das formaturas dos Mulheres da Paz ou das aulas inaugural. Ela tinha muito interesse, até porque ela ajudou a formular o projeto, então um dos [projetos] que teve maior avanço foi o Mulheres da Paz. Quer dizer, o Protejo não se conhecia a coordenação nacional, sabia quem era o

coordenador, mas ele, no estado, não tinha o mesmo interesse que tinha [a coordenadora d]o Mulheres. (E6).

Dentro do nosso estado realmente não tivemos um sistema de monitoramento e avaliação que concretizasse a necessidade do Pronasci. Nós tínhamos o Sinape, que tinha esse objetivo, mas que não o alcançou e que provavelmente não atingira, pois passou por diversos problemas. Isso foi um problema até para a continuidade das ações. E sem esses indicadores você também não tinha critérios para a utilização desses recursos. (E7)

De modo geral, o desenho institucional do Pronasci não foi alvo de críticas pelos entrevistados, mas sim a estratégia de execução. Grande parte das críticas foi direcionada para a própria estrutura ou a falta de estrutura do município.

O projeto é muito bom, mas eu acho que os municípios não têm equipe técnica para tocar. Eu acho que o governo fez a parte dele, mas o município deixou a desejar. Os municípios não executam como têm que executar. Nós devolvemos recursos, o governo devolveu recursos. (E5)

O legado que ficou. Essa mudança paradigmática aconteceu, a visão integrada da segurança pública, a forma como os municípios se colocam hoje sobre as questões de política pública. O próprio estado, a polícia conversando... se fazendo presente nas reuniões do município. Nós tivemos sim um grande avanço, só que agora precisamos ir para um outro momento. Precisamos avançar nas gestões municipais, porque elas ficaram muito dependentes do recurso federal. (E7)

No mais, a execução do Pronasci fugiu à sua lógica de formulação ao fragmentar as ações em diversos municípios e locais, desmantelando o conceito de Território da Paz. Mesmo no local em que o Território da Paz funcionou tal como concebido (o que não aconteceu no Espírito Santo), ou seja, reunindo várias ações no mesmo local e ao mesmo tempo, o resultado foi a criação de uma “ilha de solução” (E1). Isso porque o Pronasci foi concebido como política experimental a ser desenvolvida em locais específicos em tempo pré-estabelecido.

Se [o Pronasci] continuasse a existir, tinha que partir realmente do laboratório para o estado todo. Por exemplo, [o Bairro] São Pedro [em Vitória], foi um laboratório no nosso estado. Ok, foi um laboratório! Então, tinha que expandir. Eu acho que fez um laboratório, deu certo, já colheu os frutos positivos, negativos e agora tinha que fazer uma reengenharia e tocar. Primeira coisa é a expansão para outras áreas e dar escala para o programa. Uma das críticas é que o programa não teve escala, precisa ter mais escala para ter crescimento. E outra coisa, precisava também ter uma análise mais efetiva e comparativa do todo. (E1)

Para um entrevistado, o “Pronasci teve uma pompa de lançamento, teve um recurso, não sei se positivo ou negativo, muitas viagens, muitos encontros e acabou muito de repente” (E5). O objetivo inicial, segundo o Ministério da Justiça, era que até 2012 o Pronasci fosse estendido a todas as unidades federativas, ainda que de forma parcial. Contudo, ao invés de expansão, o que houve foi redução dos recursos e descontinuidade do programa. Constata-se que, embora a presidenta Dilma (PT) seja do mesmo partido do seu antecessor e tenha sido eleita com o discurso e compromisso de dar continuidade às políticas públicas iniciadas pelo presidente Lula (PT), na prática tal situação não aconteceu com o Pronasci.

A intenção, a essência [do Pronasci] é boa, as práticas é que precisam ser corrigidas. A forma que o Pronasci aconteceu, ele veio muito, houve um descompasso das políticas e acabou sendo mais um programa como outro, sem continuidade. (E6)

O Pronasci enquanto política pública deveria ter uma musculatura maior, mais escala, digamos assim. A gente até compreende, em função da dimensão do problema, em função da dimensão do país, que [no primeiro momento] não havia condições de fazer intervenções maiores nas regiões escolhidas como Território de Paz. Mas a necessidade era que tivesse um aumento... uma quantidade maior de ações, de vagas disponibilizadas, de recursos, para que o programa fizesse de fato a diferença. (E2)

O Pronasci, como política de segurança pública, ganhava corpo, ou seja, consolidava estrutura e conceito, através do acúmulo de experiência e da assimilação pela mídia e pela população dos programas e da concepção de segurança pública levantada pelo Pronasci. Assim, deixar a “marca” Pronasci para trás e começar um programa com outro nome, outros projetos e outros conceitos é visto como perda muito grande, até mesmo de credibilidade perante a população.

Nós tínhamos uma iniciativa significativa no âmbito do próprio governo federal, com um nome já consolidado, porque todo mundo já sabe o que é Pronasci, todo mundo já tinha ouvido falar em Território de Paz. O que é um grande desafio para a gestão pública. Não é só uma questão de *marketing*, mas uma questão da população incorporar a questão da política pública, como aconteceu, e pelo o que eu estou assistindo, nós estamos perdendo uma grande oportunidade de dar continuidade a essas ações, do governo federal assumir esse papel e consolidar as ações do Pronasci e chamar os estados para ampliar essas ações e essas iniciativas (E2).

Apesar dos problemas enfrentados, os entrevistados veem com pesar a descontinuidade do programa. Ficou o desejo de que o Pronasci deixasse de ser programa e se transformasse em política de segurança pública, com investimentos

contínuos e aprimoramento das ações. Isso porque o conceito de segurança pública adotado pelo programa, com a conjugação de ações de repressão qualificada e de prevenção, é visto como o mais adequado no enfrentamento à violência e à criminalidade, uma vez que o paradigma de enfrentamento com políticas exclusivamente retributivas, que privilegiam e valorizam apenas as ações de caráter repressivo, já demonstrou sua incapacidade de reduzir os índices de criminalidade urbana em nosso país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Pronasci surgiu no governo do presidente Lula (PT), cujo histórico e linha programática sempre esteve próxima do paradigma das políticas sociais preventivas de enfrentamento da violência e representou uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país. A execução do programa começou a partir da instalação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais nos territórios definidos pelo Pronasci. Os GGI-M articulavam junto aos órgãos competentes ações integradas de combate à violência e buscavam oferecer condições para o trabalho de equipes multidisciplinares do Pronasci, compostas por assistentes sociais, psicólogos, educadores e pedagogos, entre outros profissionais.

O Pronasci foi composto por 94 ações com o envolvimento da União, dos estados, dos municípios e da própria comunidade. Entre os principais eixos do Pronasci, destacaram-se a formação e a valorização dos profissionais de segurança pública, a reestruturação do sistema penitenciário, o combate à corrupção policial e o envolvimento e a participação da comunidade na prevenção da violência.

Os principais projetos do Pronasci foram o Mulheres da Paz, que oferecia uma bolsa para as mulheres das comunidades atendidas, objetivando seu engajamento no programa; e o Protejo, destinado a jovens moradores dos territórios de descoesão social, para agirem como multiplicadores da filosofia passada pelas Mães da Paz, como foram denominadas as participantes do Mulheres da Paz, e pelas equipes multidisciplinares. Tanto as Mulheres da Paz quanto os jovens do Protejo serviriam como multiplicadores da filosofia do Pronasci, contribuindo para o resgate da cidadania nas comunidades. Instalação de pontos de cultura, criação de centros de assistência, promoção da capacitação profissional e da melhoria de renda através da bolsa formação de policiais e formação de agentes para mediação de conflitos foram outras ações desenvolvidas pelo Pronasci.

O Pronasci previa na formatação gestão descentralizada, e para isso foram celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios,

organizações não governamentais e organismos internacionais, com repasses de recursos que objetivavam propiciar aos estados e municípios condições estruturais, físicas e financeiras para implementar as ações.

Através do estudo de caso da região metropolitana da Grande Vitória, no Espírito Santo, buscou-se identificar aspectos do processo decisório relativo ao Pronasci, tais como as implicações e transformações que surgiram das relações entre os atores envolvidos na formulação e na implementação, explicitando os conflitos e dificuldades e considerando, sobretudo, o protagonismo dos municípios no processo de implementação.

O Pronasci foi considerado pelos entrevistados um programa muito bem formulado, que compreendia vários aspectos da segurança pública, muitos deles nunca alcançados em políticas anteriores. Com visão holística, o programa conseguiu superar o paradigma da repressão como a única via de promover a segurança pública. Todavia, tendo como ponto de referência o caso do Espírito Santo, o processo de implementação não ocorreu tal como previsto.

Primeiramente, o conceito principal do programa, que era a conjugação, articulação e integração de ações de prevenção e repressão qualificada no mesmo espaço e período, não foi efetivado. Em geral, houve um lapso temporal e espacial dos projetos que compunham o Pronasci nos Territórios da Paz dos municípios analisados. Isso porque o processo de implementação foi dificultado por questões gerenciais, burocráticas e políticas no âmbito municipal não previstas no processo de formulação do programa.

Em segundo lugar, pode-se concluir que o Pronasci também não atingiu seu objetivo de tornar-se política de Estado. O processo de implementação do programa mostrou que o Pronasci foi somente política de governo, dada a gradativa redução dos recursos inicialmente propostos, o que culminou com a descontinuidade do programa ao fim do governo Lula. No mais, o programa não teve tempo suficiente para se efetivar como política de segurança pública, de forma que a efetividade e os resultados alcançados fossem suficientes para promover a adesão dos governos

municipais e estaduais. Por se tratar de política pública iniciante, as questões partidárias influíram no momento de adesão dos entes federados. E ainda, para ser política de Estado, o Pronasci precisaria ultrapassar a fase inicial de projeto piloto, alcançando maior dimensão, atingindo maior público em mais comunidades brasileiras. Afinal, os Territórios da Paz não passaram de experiências pontuais.

O terceiro grande ponto de discrepância entre a formulação e a execução do Pronasci diz respeito aos procedimentos de avaliação e de aferição dos resultados e das metas estabelecidas. Embora estivesse previsto na formulação do programa o acompanhamento das ações e dos projetos, esse acompanhamento foi restrito ao projeto Mulheres da Paz, pelo empenho da coordenação nacional do projeto. Mesmo assim, esse acompanhamento não se transformou em produção de informações sobre o programa de modo efetivo.

A ausência de avaliação, ao mesmo tempo em que impede de saber até que ponto a continuidade de tal política pública é necessária para a queda dos índices de criminalidade, também impossibilita possíveis medidas de aprimoramento das ações executadas, tendo em vista melhorias de resultados. A avaliação do programa também foi prejudicada pela não implantação dos Territórios da Paz tal como planejado, e ainda pela descontinuidade do programa. Ou seja, os três principais aspectos que levaram a certa descaracterização do Pronasci, se comparado com a sua formulação, estão intimamente interligados.

Há de se considerar a multiplicidade de fatores em torno da segurança pública e a consequente dificuldade de medir resultados nesse cenário. Todavia, percebe-se que o impasse enfrentado pelo Pronasci no processo de avaliação não é exclusividade das políticas de segurança pública. Em geral, têm-se grandes dificuldades de avaliação das políticas públicas no Brasil. Em nosso entendimento, isso decorre, em primeiro lugar, de um processo cultural, em que a administração pública e suas políticas, por muito tempo, não se orientavam para a busca de resultados efetivos. Somam-se a essa herança cultural as crescentes demandas e pressões da sociedade sobre o poder público pelas soluções de seus “velhos e novos” problemas. Isso faz as estruturas administrativas concentrarem ações e

energias no processo de execução das ações existentes ou já formuladas em outros níveis de governo, ou seja, tornam-se reféns do “fazer”, não restando muito tempo para “pensar” ou “repensar”, as ações executadas. Assim sendo, torna-se evidente a limitação das agências implementadoras no processo de avaliação.

Na tentativa de resolver esse impasse, acreditamos que um caminho possível seja mesmo através de estruturas de avaliação externa as agências implementadoras, como pensado inicialmente para o Pronasci, embora, nesse caso específico, essas estruturas não tenham sido concluídas com o êxito esperado. Assim sendo, teremos uma nova cultura institucional de avaliação das políticas públicas, que pode significar a criação e o fortalecimento de agências estatais específicas para avaliação, como também as “terceirizações de avaliação”, com entidades do setor privado ou ONG’s, que podem acompanhar e controlar os resultados, apontando soluções de melhorias e aprimoramentos, além de apontar maior efetividade nos objetivos esperados na formulação, bem como monitorar a percepção e a satisfação da sociedade.

Por fim, em relação ao Pronasci, como política de segurança pública, podem-se relacionar os seguintes pontos positivos: fortalecimento das relações e cooperação federativa, uma vez que, de modo geral, houve cooperação entre o governo federal, o estado do Espírito Santo e os municípios envolvidos; envolvimento do governo federal (através da indução e financiamento das ações) e dos governos municipais (através da implementação das ações propostas) na questão da segurança pública; maior aproximação do governo federal com os municípios, sem a necessidade de intermediação do estado; mudança de paradigma na segurança pública com a superação da dicotomia repressão *versus* prevenção; criação de uma estrutura municipal voltada para a segurança pública, através do Gabinete de Gestão Integrada, como estímulo ao diálogo e à integração das ações entre os diversos atores institucionais envolvidos no enfrentamento à violência e à criminalidade; transformação dos municípios em agentes protagonistas no enfrentamento da violência e da criminalidade; e fortalecimento da transparência na administração municipal, com a necessidade de prestação de contas das ações desenvolvidas. Dessa forma, concordamos que, apesar da descontinuidade, o

Pronasci deixa um legado positivo para os municípios no enfrentamento à criminalidade e fortalece um novo paradigma de pensar e fazer segurança pública no Brasil.

Como pontos que dificultaram a implementação do programa e que, portanto, precisam ser aperfeiçoados nas próximas políticas de segurança pública, estão: burocracia nos processos de conveniamento e dentro das prefeituras entre as várias secretarias envolvidas, ou seja, dificuldades de articulação interna para os trâmites processuais e, em alguns casos, execução das ações; fatiamento das ações entre os municípios e, no âmbito destes, entre os diversos órgãos e locais, inviabilizando a proposta inicial do Território da Paz como espaço de convergência das ações; formulação do Pronasci sem nenhuma participação dos municípios e dos estados; execução com pouco envolvimento dos demais poderes, além do Executivo, e, principalmente, sem a participação da população; dimensão e alcance restritos, ou seja, o Pronasci foi laboratorial e não política de grande escala; falta de avaliação e monitoramento das ações executadas, o que impossibilita perceber os resultados efetivos dessa política.

Em suma, foram diversas as razões das dificuldades observadas no processo de implementação do Pronasci como política de segurança pública, mas percebe-se que quase todos esses obstáculos são decorrentes, direta ou indiretamente, dos gargalos da gestão pública em nível federal, estadual, e, sobretudo, municipal. Assim sendo, torna-se necessário que as políticas públicas, em âmbito federativo ou localizadas, venham acompanhadas não apenas de uma concepção inovadora do ponto de vista conceitual, como foi o Pronasci, mas de instrumentos modernizantes de técnicas de gestão que possibilitem maior efetividade no processo de implementação e nos resultados para a sociedade. Soma-se a essa necessidade de modernização da gestão pública a importância crescente da participação da sociedade civil, tanto para colaborar ativamente na busca de soluções dos problemas enfrentados como para contribuir nos processos de transparência e garantia de aplicação adequada dos recursos financeiros, destinados às políticas públicas.

6 REFERÊNCIAS:

ADORNO, Sérgio. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, Jorge (org.) **Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX**. Recife, Bagaço, 1998.

ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 4, n. 8, julho-dezembro, 2002.

_____. **Lei e ordem no segundo governo FHC**. Tempo Social, USP, São Paulo, novembro, 2003.

ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2009.

ARRECTHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo, FAPESP/Revan, 2000.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n.2, São Paulo, abr/jun 2002.

_____. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: como 1988 facilitou 1995. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, nº 2, 2009.

BAIERL, Luzia Fátima. **Medo social**: da violência visível ao invisível da violência. São Paulo: Cortez, 2004.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BEATO FILHO, Cláudio C.; PEIXOTO, Betânia T. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da Violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CANO, Ignácio. Política de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização *versus* a guerra contra o crime. **Revista Internacional de Direitos Humanos**: SUR, v. 3, n. 5, 2006.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador**, Jorge Zahar, Rio de Janeiro, v. 2, 1994.

FERREIRA, Marieta de Moraes, BRITTO, Ângela (Orgs). **Segurança e cidadania: Memórias do Pronasci**. Depoimentos ao Cpdoc/FGV, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. 29 ed., Petrópolis: Vozes, 2004.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 3, 5 ed., ago/set, 2009.

HOGWOOD, Brian W. & GUNN, Lewis A. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford: Oxford University Press, Capítulo 11 (p. 196-218). 1984 (versão em português de Maria Eliana Labra. Minicurso política pública).

HOUAISS, Antônio, **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Objetiva, 2009.

KNOKE, David, PAPPI, Franz Urban, BROADBENT, Jeffrey & TSUJINAKA, Yutaka. **Comparing policy networks. Labor politics in the US, Germany, and Japan**. Cambridge University Press, 1996. (versão em português de Maria Eliana Labra. Mini-curso política pública).

LABRA, Maria Eliana. **Política, processo decisório e informação. Trabalho elaborado para o Curso a Distância Gestão da Informação e Tecnologias em Saúde**. ENSP/FIOCRUZ, 2002.

MAZMANIAN, D.; SABATIER, P.A. **Implementation**. 2. ed. London: University of America Press, 1989. (versão em português de Maria Eliana Labra. Minicurso política pública).

MÉNY, Ives. **Politique comparée. Les démocraties Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne; Italie**. Paris, Monchrestien, 5^e édition, 1996.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis-RJ: Vozes, 3^a edição, 1994.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Manual de convênios**. Pronasci. 2 ed. 2008. Disponível em: <www.mj.gov.br/pronasci>. Acesso em 13 jun. 2011.

OSZALAK, Oscar e O'DONNELL, Guillermo **Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación**. Buenos Aires: CLACSO, 1976.

PERALVA, Angelina. **Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.

PIOVESAN, Márcia Franke. **A construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2002. Disponível em: <http://portaldesites.iciet.fiocruz.br/>. Acessado em: 26 de julho de 2010.

RICARDO, Carolina de Mattos e CARUSO, Haydee G. C. **Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros**. Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 1, 1º edição, 2007.

SABATIER, Paul A. & JENKINS-SMITH, Hank C., (ed.). **Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach**. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press. 1993. (versão em português de Maria Eliana Labra. Mini-curso política pública).

SABATIER, Paul A., 1993. Policy change over a decade or more. In: Sabatier, P. A. & JENKINS-SMITH, H. C., (ed.). **Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach**. Boulder. San Francisco, Oxford: Westview Press. Chapter 2. (versão em português de Maria Eliana Labra. Mini-curso política pública).

SAPORI, Luis Flávio. **Segurança Pública no Brasil: Desafios e Perspectivas**. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2010.

SILVA, Ionara Ferreira da. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro**. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: Histórico, dilemas e perspectivas**. Estudos avançados 21. 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo: EDUSP, 1996.

TREVISAN, Andrei Pittol e BELLEN, Hans Michael Van. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Rio de Janeiro, 42(3), maio/Jun, 2008.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da Violência homicida no Brasil**. 1ª edição. São Paulo, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília, São Paulo: Editora da UnB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

ANEXOS

ANEXO I – Art. 144º da Constituição Federal

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

ANEXO II – Marco legal de criação do Pronasci

LEI Nº 11.530, DE 24 DE OUTUBRO DE 2007.

Conversão da MPv nº 384, de 2007.

Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

Art. 2º O Pronasci destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas. [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 3º São diretrizes do Pronasci:

I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - fortalecimento dos conselhos tutelares; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IV - promoção da segurança e da convivência pacífica; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

V - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

VI - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

VII - participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

XIII - participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

XIV - participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes com vistas na ressocialização e reintegração à família; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

XV - promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

XVI - transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

XVII - garantia da participação da sociedade civil. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 4º São focos prioritários dos programas, projetos e ações que compõem o Pronasci:

I - foco etário: população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

II - foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

III - foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

IV - foco repressivo: combate ao crime organizado. ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

Art. 5º O Pronasci será executado de forma integrada pelos órgãos e entidades federais envolvidos e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele se vincularem voluntariamente, mediante instrumento de cooperação federativa.

Art. 6º Para aderir ao Pronasci, o ente federativo deverá aceitar as seguintes condições, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável e do pactuado no respectivo instrumento de cooperação:

I - criação de Gabinete de Gestão Integrada - GGI; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

II - garantia da participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos do Pronasci; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

III - participação na gestão e compromisso com as diretrizes do Pronasci; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

IV - compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e de urbanização; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

V - comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos Estados e do Distrito Federal; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

VI - disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do Pronasci; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

VII - apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal; ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

VIII - compromisso de implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário; ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

IX - compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade; e ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

X - (**VETADO**) ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

Art. 7º Para fins de execução do Pronasci, a União fica autorizada a realizar convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como com entidades de direito público e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, observada a legislação pertinente.

Art. 8º A gestão do Pronasci será exercida pelos Ministérios, pelos órgãos e demais entidades federais nele envolvidos, bem como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios participantes, sob a coordenação do Ministério da Justiça, na forma estabelecida em regulamento.

Art. 8º-A. Sem prejuízo de outros programas, projetos e ações integrantes do Pronasci, ficam instituídos os seguintes projetos: ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

I - Reservista-Cidadão; ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

II - Proteção de Jovens em Território Vulnerável - *Protejo*; ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

III - *Mulheres da Paz*; e ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

IV - Bolsa-Formação. ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

Parágrafo único. A escolha dos participantes dos projetos previstos nos incisos I a III do caput deste artigo dar-se-á por meio de seleção pública, pautada por critérios a serem estabelecidos conjuntamente pelos entes federativos conveniados, considerando, obrigatoriamente, os aspectos socioeconômicos dos pleiteantes. ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

Art. 8º-B. O projeto Reservista-Cidadão é destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório, para atuar como agentes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci. ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

§ 1º O trabalho desenvolvido pelo Reservista-Cidadão, que terá duração de 12 (doze) meses, tem como foco a articulação com jovens e adolescentes para sua inclusão e participação em ações de promoção da cidadania. ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

§ 2º Os participantes do projeto de que trata este artigo receberão formação sociojurídica e terão atuação direta na comunidade." ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

Art. 8º-C. O projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável - *Protejo* é destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou em situações de moradores de rua, nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 1º O trabalho desenvolvido pelo *Protejo* terá duração de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, e tem como foco a formação cidadã dos jovens e adolescentes a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais que visem a resgatar a auto-estima, a convivência pacífica e o incentivo à reestruturação do seu percurso socioformativo para sua inclusão em uma vida saudável. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 2º A implementação do *Protejo* dar-se-á por meio da identificação dos jovens e adolescentes participantes, sua inclusão em práticas esportivas, culturais e educacionais e formação sociojurídica realizada por meio de cursos de capacitação legal com foco em direitos humanos, no combate à violência e à criminalidade, na temática juvenil, bem como em atividades de emancipação e socialização que possibilitem a sua reinserção nas comunidades em que vivem. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 3º A União bem como os entes federativos que se vincularem ao Pronasci poderão autorizar a utilização dos espaços ociosos de suas instituições de ensino (salas de aula, quadras de esporte, piscinas, auditórios e bibliotecas) pelos jovens beneficiários do *Protejo*, durante os finais de semana e feriados. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 8º-D. O projeto *Mulheres da Paz* é destinado à capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 1º O trabalho desenvolvido pelas *Mulheres da Paz* tem como foco: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

I - a mobilização social para afirmação da cidadania, tendo em vista a emancipação das mulheres e prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - a articulação com jovens e adolescentes, com vistas na sua participação e inclusão em programas sociais de promoção da cidadania e na rede de organizações parceiras capazes de responder de modo consistente e permanente às suas demandas por apoio psicológico, jurídico e social. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 2º A implementação do projeto *Mulheres da Paz* dar-se-á por meio de: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

I - identificação das participantes; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - formação sociojurídica realizada mediante cursos de capacitação legal, com foco em direitos humanos, gênero e mediação pacífica de conflitos; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - desenvolvimento de atividades de emancipação da mulher e de reeducação e valorização dos jovens e adolescentes; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IV - colaboração com as ações desenvolvidas pelo *Protejo*, em articulação com os Conselhos Tutelares. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, nos limites orçamentários previstos para o projeto de que trata este artigo, incentivos financeiros a mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci, para a capacitação e exercício de ações de justiça comunitária relacionadas à mediação e à educação para direitos, conforme regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 8º-E. O projeto Bolsa-Formação é destinado à qualificação profissional dos integrantes das Carreiras já existentes das polícias militar e civil, do corpo de bombeiros, dos agentes penitenciários, dos agentes carcerários e dos peritos, contribuindo com a valorização desses profissionais e conseqüente benefício da sociedade brasileira. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 1º Para aderir ao projeto Bolsa-Formação, o ente federativo deverá aceitar as seguintes condições, sem prejuízo do disposto no art. 6º desta Lei, na legislação aplicável e do pactuado no respectivo instrumento de cooperação: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

I - viabilização de amplo acesso a todos os policiais militares e civis, bombeiros, agentes penitenciários, agentes carcerários e peritos que demonstrarem interesse nos cursos de qualificação; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - instituição e manutenção de programas de polícia comunitária; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - garantia de remuneração mensal pessoal não inferior a R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) aos membros das corporações indicadas no inciso I deste parágrafo, até 2012. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 2º Os instrumentos de cooperação não poderão ter prazo de duração superior a 5 (cinco) anos. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 3º O beneficiário policial civil ou militar, bombeiro, agente penitenciário, agente carcerário e perito dos Estados-membros que tiver aderido ao instrumento de cooperação receberá um valor referente à Bolsa-Formação, de acordo com o previsto em regulamento, desde que: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

I - freqüente, a cada 12 (doze) meses, ao menos um dos cursos oferecidos ou reconhecidos pelos órgãos do Ministério da Justiça, nos termos dos §§ 4º a 7º deste artigo; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - não tenha cometido nem sido condenado pela prática de infração administrativa grave ou não possua condenação penal nos últimos 5 (cinco) anos; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - não perceba remuneração mensal superior ao limite estabelecido em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 4º A Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça será responsável pelo oferecimento e reconhecimento dos cursos destinados aos peritos e aos policiais militares e civis, bem como aos bombeiros. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 5º O Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça será responsável pelo oferecimento e reconhecimento dos cursos destinados aos agentes penitenciários e agentes carcerários. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 6º Serão dispensados do cumprimento do requisito indicado no inciso I do § 3º deste artigo os beneficiários que tiverem obtido aprovação em curso de especialização reconhecido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública ou pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 7º O pagamento do valor referente à Bolsa-Formação será devido a partir do mês subsequente ao da homologação do requerimento pela Secretaria Nacional de Segurança Pública ou pelo Departamento Penitenciário Nacional, de acordo com a natureza do cargo exercido pelo requerente. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 8º Os requisitos previstos nos incisos I a III do § 3º deste artigo deverão ser verificados conforme o estabelecido em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 9º Observadas as dotações orçamentárias do programa, fica autorizada a inclusão de guardas civis municipais como beneficiários do programa, mediante o instrumento de cooperação federativa de que trata o art. 5º desta Lei, observadas as condições previstas em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 8º-F. O Poder Executivo concederá auxílio financeiro aos participantes a que se referem os arts. 8º-B, 8º-C e 8º-D desta Lei, a partir do exercício de 2008, nos seguintes valores: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

I - R\$ 100,00 (cem reais) mensais, no caso dos projetos Reservista-Cidadão e *Protejo*; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - R\$ 190,00 (cento e noventa reais) mensais, no caso do projeto *Mulheres da Paz*. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Parágrafo único. A concessão do auxílio financeiro dependerá da comprovação da assiduidade e do comprometimento com as atividades estabelecidas no âmbito dos projetos de que tratam os arts. 8º-B, 8º-C e 8º-D desta Lei, além de outras condições previstas em regulamento, sob pena de exclusão do participante. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 8º-G. A percepção dos auxílios financeiros previstos por esta Lei não implica filiação do beneficiário ao Regime Geral de Previdência Social de que tratam as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 8º-H. A Caixa Econômica Federal será o agente operador dos projetos instituídos nesta Lei, nas condições a serem estabelecidas com o Ministério da Justiça, obedecidas as formalidades legais. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 9º As despesas com a execução dos projetos correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente no orçamento do Ministério da Justiça. [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Parágrafo único. Observadas as dotações orçamentárias, o Poder Executivo deverá, até o ano de 2012, progressivamente estender os projetos referidos no art. 8º-A desta Lei para as regiões metropolitanas de todos os Estados federados. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 10. [\(Revogado pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de outubro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

ANEXO III – Estrutura organizacional do Pronasci: ações estruturais e programas locais

As **Ações estruturais** são definidas pelos seguintes eixos e ações:

No eixo **Modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional**: têm-se as seguintes ações: **1) valorização da Força Nacional de Segurança Pública** com a construção de uma sede própria na capital federal, e 500 homens aquartelados aguardando solicitação de intervenção por parte dos governadores ao governo federal. A Força Nacional de Segurança Pública foi criada em 2004 para atender às necessidades emergenciais dos estados. É formada pelos melhores policiais e bombeiros dos grupos de 10 elite dos estados. Tal estrutura foi inspirada nas forças de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) para responder às demandas necessárias, muitas vezes em territórios dominados pela criminalidade, sem deixar de se ater aos procedimentos preventivos e à difusão de temas ligados aos direitos humanos; **2) A implementação da Escola Superior da Polícia Federal** que servirá como espaço para estudos e pesquisas em segurança pública e para a capacitação de policiais de outras corporações; **3) O Controle de Rodovias** que será desenvolvido pela Polícia Rodoviária Federal (PRF) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), através de investimentos na compra de viaturas, material logístico, adequação de infra-estrutura e implantação de monitoramento eletrônico nas rodovias. O propósito é reduzir o tempo de resposta aos acidentes; **4) A Estruturação dos estabelecimentos penais** através da modernização e a reestruturação do sistema penitenciário nacional com a criação de vagas e aquisição de equipamentos de segurança. Todos os presídios construídos com recursos do Pronasci serão equipados ainda com módulos de saúde e educação (sala de aula, laboratório de informática e biblioteca). O Programa prevê que estado/município com interesse em construir novas unidades prisionais terá à disposição recursos do Pronasci; **5) A Lei Orgânica das Polícias Civis** com o objetivo de unificar estrutura, funções e procedimentos das polícias civis de todo o país, promovendo a padronização da corporação e integrando e aperfeiçoando o trabalho desenvolvido pelos seus servidores; **6) A Regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**, já pactuado entre estados e União, mas ainda não instituído por lei. O Susp dispõe sobre o funcionamento dos órgãos de segurança pública. Nesse novo modelo proposto pelo Programa, o Susp deve articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal; **7) A Campanha Nacional de Desarmamento** onde os proprietários de armas de fogo serão incentivados a entregá-las à Polícia Federal, mediante o pagamento de indenização. A medida tem como base o artigo 31 da Lei 10.826/03, que determina que “os possuidores e proprietários de armas de fogo adquiridas regularmente poderão, a qualquer tempo, entregá-las à Polícia Federal, mediante recibo e indenização, nos termos do regulamento desta Lei”.

No eixo **Valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários** têm-se: **1) A moradia** para Policiais civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e peritos de baixa renda através do Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública, a partir de

convênio com a Caixa Econômica Federal (aos profissionais com rendimento de até 1.400 reais mensais) e uma carta de crédito, no valor de até R\$ 50 mil (aos que receberem até R\$ 4,9 mil). A iniciativa visa tirá-los das áreas de vulnerabilidade social – onde têm a sua integridade física, e de sua família, ameaçada; **2) A Bolsa-Formação** Para incentivar a qualificação profissional e contribuir com a redução das disparidades salariais. Para ter acesso ao incentivo, o interessado deverá participar, a cada 12 meses, dos cursos oferecidos ou reconhecidos pelo Ministério da Justiça; **3) A Rede de Educação a Distância (EAD)** cuja iniciativa buscará a capacitação de policiais civis, militares, peritos, bombeiros e agentes penitenciários em temas relacionados à área de segurança pública, como direitos humanos e cidadania, tráfico de pessoas, criminalidade e prevenção, uso moderado da força e combate à lavagem de dinheiro. A capacitação se dará por meio da criação de mais de 150 telecentros, somando-se aos 60 já existentes no país, em locais onde os policiais terão acesso ao computador e às transmissões da TV corporativa de educação em segurança pública; **4) Graduação e Mestrado** através da criação de cursos de tecnólogo, especialização e mestrado em segurança pública, por meio da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp). A previsão é formar, em quatro anos, 1.100 tecnólogos e 330 mestres; **5) A formação de agentes penitenciários** com a implantação de um novo tipo de formação para os agentes penitenciários. Os agentes serão capacitados em temas como direitos humanos, gestão e planejamento, gerenciamento de crises, armamento, tiro e inteligência penitenciária; **6) O atendimento a grupos vulneráveis** onde os profissionais da área de segurança serão formados para tratar de maneira adequada e digna mulheres, homossexuais, afrodescendentes e outras minorias; **7) Implantação das Tecnologias não-letais** de combate ao crime, garantindo a integridade física dos cidadãos e do próprio policial. Dentre os armamentos não-letais, cujo uso já é recomendado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), estão as pistolas que paralisam o agressor sem causar danos à saúde; **8) Investimento em Inteligência** através da unificação dos sistemas de inteligência para uma melhor efetividade da polícia brasileira – com ênfase nas ações de identificação, aplicação e produção do conhecimento e contra-inteligência; **9) O Sistema de Comando de Incidentes (SCI)** é um modelo de gerenciamento para situações de emergência que tem como objetivo estabilizar a situação e proteger a vida e o meio ambiente. O sistema engloba ações de comando, planejamento, logística e finanças. Serão realizados cursos sobre o SCI, para formar mais de mil profissionais de segurança pública na gestão do sistema. O SCI pode ser aplicado nas mais variáveis situações, entre elas, emergências com produtos perigosos, acidentes com elevado número de vítimas, incêndios e ações de vacinação em massa; **10) Investigação de crimes** através de garantias de condições para que as investigações policiais sejam realizadas com mais rapidez e eficiência investindo em qualificação profissional e modernização das técnicas de perícia. Os peritos serão capacitados em técnicas de necropsia, lesões corporais, toxicologia, coleta de amostras, como impressões digitais, entre outras. Na área forense receberão formação em genética, química, entomologia e fonética através de acordos com a Polícia Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, governos estaduais e universidades consideradas excelências no assunto; **11) O fortalecimento das guardas municipais** que terão a missão de difundir o conceito de segurança cidadã para a população com base em práticas preventivas. Serão promovidas ações de educação qualificada e continuada, como cursos, seminários e oficinas de

capacitação. Ainda está previsto o desenvolvimento de novas metodologias e técnicas que visem à otimização de suas atividades; **12) O Policiamento comunitário** é um conceito de segurança pública que se baseia na interação constante entre a corporação policial e a população. Os policiais comunitários farão ronda na mesma região e serão capacitados em temas como direitos humanos, ética e cidadania – construindo, assim, uma relação de confiança com a população.

No eixo **Enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado** está prevista a implementação de: **1) Laboratórios contra lavagem de dinheiro com a** instalação de softwares voltados para análise de grandes volumes de informação que subsidiará os agentes públicos na geração de provas materiais ao cruzar informações de várias fontes - como setores de inteligência policial e bancos de dados de órgãos públicos e privados - em tempo recorde. Também serão desenvolvidos métodos e ferramentas que permitam identificar casos de corrupção previamente. A infra-estrutura terá como base o Laboratório do Departamento de Recuperação de Ativos (DRCI), do Ministério da Justiça, que trabalha com material proveniente de mandados de buscas e apreensão e quebra de sigilo de suspeitos de envolvimento com corrupção e lavagem de dinheiro; **2) Ouvidorias e Corregedorias de Polícia através de** Ouvidorias independentes e autônomas como canal de controle social e aprimoramento das corporações. Além de aproximar a corporação do cidadão, as Ouvidorias de Polícia contribuirão para a instauração de confiança no trabalho policial e mais efetividade no combate ao crime. As Corregedorias das Polícias Civil e Militar, que atuam como órgãos de controle interno das corporações policiais, também serão fortalecidas. Elas têm a função de acolher e investigar atos ilegais e arbitrários cometidos por policiais civis e militares. Para garantir um procedimento isento, os corregedores passarão por cursos de capacitação e oficinas para investigação criminal; **3) Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, sendo que,** em janeiro de 2008, foi instituído, pelo então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que tem como objetivo prevenir e reprimir o tráfico de pessoas, responsabilizar os seus autores e garantir atenção e suporte às vítimas. Entre as principais atividades estão: a realização de estudos e pesquisas sobre tráfico de pessoas, a capacitação de técnicos envolvidos no enfrentamento ao tráfico, e a estruturação, a partir de serviços existentes, de um sistema nacional de atendimento às vítimas.

Já os **Programas locais** do Pronasci, foco principal de análise e verificação desse trabalho, têm-se os seguintes eixos e ações:

No eixo **Território de paz** têm-se as ações: **1) A implementação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)** cuja articulação entre as diferentes forças de segurança – polícias civil, militar, bombeiro, guarda municipal, secretaria de segurança pública – e representantes da sociedade civil será realizada por meio do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM). O GGIM organizará atividades que levarão ao debate da segurança pública no município. Além disso, equipes multidisciplinares atuarão no Pronasci (assistentes sociais, psicólogos, educadores, pedagogos) para fomentar os GGIs de informações e identificar os projetos do Pronasci que podem ser

implementados; **2) Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública** que serão instalados ou aprimorados nas comunidades das regiões metropolitanas. Os Conselhos Comunitários de Segurança serão espaços de discussões sobre as questões referentes à segurança pública. As lideranças comunitárias de cada bairro serão capacitadas para participar dos debates e ações de segurança pública e mediação de conflitos, representando moradores em suas principais demandas e necessidades; **3) O Canal Comunidade** onde será instituído mecanismos para garantir o acesso das comunidades aos órgãos de defesa do consumidor. O objetivo é fazer com que as pessoas, conscientes de seu papel como cidadãos, possam exigir seus direitos. Os estados e os municípios vão contar com a implantação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SINDEC); **4) O Geração Consciente**, projeto que visa atingir jovens em situação de risco para informá-los de seus direitos de cidadania. Os jovens serão sensibilizados e capacitados e, em troca, poderão participar de ações culturais. O objetivo do projeto é fazer com que o jovem seja reconhecido na sociedade e largue o crime tornando-se um multiplicador dos direitos do consumidor para com outros jovens; **5) A Lei Maria da Pena / Proteção à mulher**, sancionada em agosto de 2007, deve ganhar mais força no Pronasci. Serão construídos Centros de Educação e Reabilitação para Agressores. Os espaços servirão como local de combate à impunidade e promoção da cultura de paz e serão erguidos nas regiões atendidas pelo Programa. Ainda no âmbito da Lei Maria da Pena, serão implementados juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, delegacias e núcleos especializados nas defensorias públicas; **6) Capacitação de magistrados, promotores e defensores públicos em direitos humanos** em parcerias com escolas superiores de magistratura. O objetivo é inserir no cotidiano dos operadores do direito, temas relacionados aos direitos humanos, principalmente os que dizem respeito à aplicação dos tratados internacionais assinados pelo Brasil. No final de 2006, o Ministério da Justiça, a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Conselho Nacional de Justiça assinaram acordo para criação de um sistema de acompanhamento de processos que envolvam graves violações aos direitos humanos; **7) A Instalação de núcleos de Justiça Comunitária** onde as lideranças das comunidades serão capacitadas em oficinas para mediar conflitos e promover a coesão social. Essas lideranças serão identificadas por meio de parcerias com a Defensoria Pública, Ministério Público, Tribunais de Justiça e a Secretaria de Reforma do Judiciário. A mediação de conflitos pela comunidade promove a justiça de forma alternativa e pacífica.

No eixo **Integração do Jovem e da Família** têm-se ações como: **1) O Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo)** que prestará assistência, por meio de programas de formação e inclusão social, a jovens adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou que vivam nas ruas. O trabalho terá duração de um ano, prorrogável por mais um, e terá como foco a formação da cidadania desses jovens por meio de atividades culturais, esportivas e educacionais que visem resgatar sua auto-estima e permitir que eles disseminem uma cultura de paz em suas comunidades; **2) O Reservista Cidadão** através do qual reservistas oriundos do serviço militar geralmente são aliciados pelo crime devido ao manejo com armas e preparo técnico que receberam durante o período de alistamento. O projeto Reservista Cidadão possibilitará a identificação destes jovens (em parceria com o Ministério da Defesa), que vivam em ambientes conflagrados pela

violência e criminalidade, para qualificá-los em temas como direitos humanos, cidadania e ética. Eles serão capacitados por assistentes sociais e pedagogos durante oito meses e, após este período, serão multiplicadores em suas comunidades. Cada jovem receberá bolsa de R\$ 100 por mês durante um ano; **3) As Mulheres da Paz** que atuarão em comunidades dominadas pelo tráfico e pela violência, após serem capacitadas para se aproximar de jovens em situação de risco infracional ou criminal e encaminhá-los aos programas sociais e educacionais do Pronasci, como o *Protejo*, Reservista- Cidadão, entre outros. As lideranças serão identificadas em cada comunidade por assistentes sociais ligados ao Pronasci. Essas Lideranças femininas serão formadas no curso de Promotoras Legais Populares, que envolverá temas como direitos humanos, mediação de conflitos e cidadania. Cada uma receberá uma bolsa de R\$ 190; **4) Formação do Apenado** através de diversos projetos educacionais do governo federal que serão implantados nas penitenciárias brasileiras. Um deles promoverá a alfabetização de seis mil jovens presos que não tiveram a oportunidade de escolarização ou abandonaram a escola precocemente. Outra iniciativa do Pronasci é o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), estruturado pela Secretaria Nacional da Juventude, onde 30 mil jovens terão a oportunidade de cursar o ensino fundamental. O Pronasci também vai preparar os detentos para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) à formação universitária por meio do ProUni ou Universidade Aberta, ambos coordenados também pelo Ministério da Educação. Os jovens reclusos assistirão às aulas para que tenham condições de prestar o exame ao sair da prisão. O sistema penitenciário trabalhará também com jovens do regime semi-aberto no Programa de Educação Profissional para Jovens e Adultos (Proeja), que permitirá que eles cursem o nível médio integrado a cursos profissionalizantes. A iniciativa contará com a parceria dos governos estaduais e universidades e deverá beneficiar cerca de 6,8 mil detentos. A formação educacional dentro das prisões servirá ainda para a remissão da pena: a cada 18 horas de estudo será um dia a menos na prisão; **5) Pintando a Liberdade e Pintando a Cidadania** onde os presos devem aprender a fabricar materiais esportivos, como bolas de futebol e redes de basquete, além de técnicas de serigrafia e impressão de materiais diversos. Os produtos têm como destino as escolas públicas do país. A participação do preso contribuirá para remissão de um dia de pena para cada três dias trabalhados. No projeto Pintando a Cidadania, que tem foco nas famílias dos apenados, as mesmas atividades serão desenvolvidas pelos parentes dos jovens presos. O objetivo é que, após o cumprimento da pena, o preso retorne à família e, junto dela, possa desenvolver na comunidade o trabalho praticado na prisão. Ambos serão projetos articulados com o Ministério do Esporte; **6) O Projeto Farol** que visa promover a cidadania entre os jovens negros em situação de vulnerabilidade social, em conflito com a lei ou egressos do sistema prisional. O principal desafio é recuperá-los, inseri-los na rede de ensino, no mercado de trabalho e até fazer com que desenvolvam atividades sócio-educativas-culturais, atuando como multiplicadores desse processo. A iniciativa é uma parceria do Pronasci com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), da Presidência da República.

Por fim, o eixo **Segurança e Convivência** que tem como objetivo desenvolver projetos de: **1) urbanização** onde em parceria com o Ministério das Cidades, serão recuperados espaços urbanos e

áreas degradadas em comunidades carentes. Investimentos já previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) contribuirão para a melhoria da infra-estrutura: preservação ambiental, erradicação de palafitas e ampliação de sistema de abastecimento de água; **2) educacionais**, em parceria com o Ministério da Educação como o Programa de Educação Profissional para Jovens e Adultos (Proeja) e cursos preparatórios para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) que serão intensificados junto aos jovens das comunidades identificados como públicos-alvos do Pronasci. Os projetos educacionais também serão oferecidos aos jovens apenados; **3) culturais**, em conjunto com o Ministério da Cultura, para incentivar a disseminação de atividades culturais nas comunidades atendidas pelo Programa e transformar os espaços em centros de promoção sociocultural. O Projeto Bibliotecas revitalizará as bibliotecas municipais e, construirá novas unidades em locais onde forem necessários. Outra iniciativa será a instalação de Pontos de Leitura, espaços que poderão ser instalados nas bibliotecas municipais, escolas ou em outro local de convívio da população local. Já os Pontos de Cultura serão um espaço onde os jovens serão incentivados a desenvolver atividades como música, teatro e dança. O Projeto Museus instalará museus comunitários nas regiões atendidas pelo Pronasci. O Programa deverá abrir um espaço central para a discussão de temas culturais, além de contribuir para a preservação da história das comunidades. Cada museu contará com os serviços de cinco jovens e um idoso da própria comunidade, que passarão por um curso de formação. Eles serão chamados de “agentes da memória”.

Dados disponíveis em <www.mj.gov.br/pronasci>. Acesso em: 23 set. 2011.

ANEXO IV – Convênio de Cooperação Federativa assinado pelo estado do Espírito Santo (convênio semelhante foi assinado pelos municípios).

CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA / MJ / N° /2007

**CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA
QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR
INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, E
O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, VISANDO
PROMOVER A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO
PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA
PÚBLICA COM CIDADANIA – PRONASCI.**

A UNIÃO, por intermédio do **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**, CNPJ 00.394.494/0001-36, situada na Esplanada dos Ministérios, Bloco "T", Brasília, doravante denominado **MJ**, representada neste ato pelo **MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, TARSO FERNANDO HERZ GENRO**, domiciliado na Esplanada dos Ministérios, Bloco T, 4º andar, Gabinete do Ministro, Brasília/DF, RG 1.000.567.287-SSP/RS e CPF 044.693.210-87, designado por Decreto de 16 de março de 2007, e o **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, CNPJ 27.080.530/0001-43, daqui por diante denominado **ESTADO**, representado neste ato pelo **GOVERNADOR PAULO CÉSAR HARTUNG GOMES**, RG 257.972 SSP/ES, CPF 698.412.417-49, celebram o presente **CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA** que visa a adesão do Estado ao Programa Nacional de Segurança Pública – **PRONASCI**, observado o disposto nas Leis 11.530/07, 8.666/93, no Decreto nº 93.872/86 e na Portaria/GM/MJ nº 1.411/07.

CONSIDERANDO:

A institucionalização do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci, como sistema Federativo e Democrático de gestão das instituições de Segurança Pública e das políticas de redução da vulnerabilidade criminal no País;

A promoção da cooperação intergovernamental e interinstitucional em segurança pública, nas áreas de planejamento,

atividades de formação, atuação tático-operacional e intercâmbio de dados, informações e conhecimento;

A sedimentação de políticas públicas pautadas pelo compromisso com resultados, respeito aos direitos fundamentais e a promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana;

A necessidade premente de combinar as atuações preventivas e ostensivas, visando a redução da criminalidade e da violência, em todas as suas formas;

O propósito de valorizar as organizações governamentais e não-governamentais de segurança pública e seus agentes, levando-os a recuperar a confiança da sociedade e reduzindo o risco à vida a que estão submetidos;

A deliberação de ampliar a eficiência e a eficácia policial nos níveis das gestões política, estratégica e tático-operacional; e

A resolução de aplicar com rigor e equilíbrio as leis no sistema penitenciário, respeitando os direitos dos apenados e eliminando suas relações com o crime organizado;

RESOLVEM:

Celebrar o presente CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA visando à implementação, o desenvolvimento e a consolidação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, como um sistema de gestão e coordenação, democrático e federativo, integrando o Ministério da Justiça e o Estado, segundo as cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Este Convênio de Cooperação Federativa tem por objeto a adesão do Estado ao PRONASCI, com vistas à execução das seguintes ações, previstas no Programa, dentre outras, a serem oportunamente pactuadas entre os participantes, **cada uma delas dependente de instrumento apropriado:**

- 1) Consolidar e manter o Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública, bem como dar continuidade aos demais compromissos assumidos por ocasião da adesão ao Sistema Único de Segurança Pública - SUSP;
- 2) Ampliar e efetivar a aplicação da Matriz Curricular Nacional em todos os cursos de formação dos profissionais da Segurança Pública;
- 3) Ampliar e difundir a Rede Nacional de Educação à Distância e a Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública, das Jornadas Nacionais de Educação em Direitos Humanos para Operadores de Segurança Pública;
- 4) Incentivar o desenvolvimento de ações formativas em Direitos

Humanos;

- 5) Aperfeiçoar e qualificar as instituições de segurança pública para a produção de estatísticas, de modo a manter constantemente atualizado o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal;
- 6) Colaborar na participação contínua no Programa de Cooperação Federativa da Força Nacional de Segurança Pública;
- 7) Implementar programas sistêmicos de policiamento preventivo de proximidade e de polícia comunitária;
- 8) Estimular a participação dos operadores estaduais de segurança pública no programa "Bolsa Formação" oferecido pelo MJ;
- 9) Apoiar e participar dos Gabinetes de Gestão Integradas Municipais constituídos pelos municípios que aderirem ao PRONASCI;
- 10) Priorizar e implementar, em consonância com o MJ e com os ministérios parceiros, a execução do Programa Integração do Jovem e da Família;
- 11) Contribuir para assegurar o percurso social e formativo dos jovens sujeitos das ações do PRONASCI;
- 12) Contribuir para a estruturação e implementação, no Estado, do Programa Nacional de Habitação para Policiais Civis e Militares, Bombeiros Militares e Agentes Penitenciários;
- 13) Construir estabelecimentos penais especiais no Estado, destinados a abrigar pessoas presas, em caráter provisório ou condenadas, situadas na faixa-etária de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, de estabelecimento penal feminino, de módulo de saúde nos estabelecimentos penais e de módulo de educação (sala de aula, biblioteca e laboratório de informática);
- 14) Implantar sistema de segurança eletrônica nos estabelecimentos penitenciários;
- 15) Oferecer formação superior para os agentes penitenciários, bem como formação continuada dos agentes penitenciários estaduais;
- 16) Desenvolver e apoiar a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;
- 17) Ampliar a capacidade instalada de análise de informações no combate a lavagem de dinheiro para temas afetos a corrupção e recuperação de ativos identificados no judiciário, bem como programa nacional de capacitação e treinamento em prevenção e combate a corrupção e a lavagem de dinheiro – PNLD;
- 18) Instalar laboratórios de tecnologia contra a lavagem de dinheiro nas regiões do PRONASCI;
- 19) Instituir mecanismo para garantir a conscientização e o acesso das comunidades e dos jovens ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, através dos Programas "Canal Comunidade" "Monitoramento Cidadão" e "Geração Consciente";
- 20) Contribuir para a constituição de Núcleos de Justiça Comunitária, como meio alternativo de resolução de conflito, particularmente em regiões pobres e onde há ausência de estruturas do sistema clássico de justiça;
- 21) Implementar, nas políticas estaduais de segurança pública, ações garantidoras dos direitos das mulheres vítimas de violência, especialmente delegacias especializadas e núcleos especializados na Defensoria Pública, a fim

de efetivar-se o que propõe a “Lei Maria da Penha”; e,
22) Colaborar para assistência jurídica integral aos presos e familiares, através da constituição de núcleos especializados na Defensoria Pública.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS ATRIBUIÇÕES DOS PARTICÍPES

Os Partícipes assumem, desde já, o compromisso de elaborar instrumentos específicos, a fim de implementar ações preventivas, sistema de gestão das ações realizadas, a qualificação dos gestores estaduais, modernização da gestão do conhecimento, reorganização institucional, visando o aperfeiçoamento das instituições do Sistema de Segurança Pública para o cumprimento de sua missão constitucional de controle da criminalidade, da violência e a construção da paz social.

PARÁGRAFO ÚNICO – O Estado deverá aceitar as condições previstas no Artigo 6º da Lei nº 11.530/07, bem como constituir, em um prazo máximo de 30 (trinta) dias, grupo de trabalho para interlocução com o MJ, a fim de planejar a implementação das ações do PRONASCI elencadas na Cláusula Primeira,

CLÁUSULA TERCEIRA - DOS RECURSOS FINANCEIROS

Este Convênio não envolve transferências de recursos financeiros entre os partícipes, visto que os mesmos arcarão com as despesas resultantes das obrigações assumidas neste instrumento.

PARAGRAFO ÚNICO - O financiamento das ações resultantes deste Instrumento de adesão dar-se-á mediante a celebração de instrumento apropriado, em conformidade com as exigências legais.

CLÁUSULA QUARTA – DA VIGÊNCIA, DA PRORROGAÇÃO E DA ALTERAÇÃO

O prazo de vigência deste convênio será contado a partir da data de sua assinatura até 31 de dezembro de 2010, podendo ser prorrogado e/ou alterado, mediante Termo Aditivo, exceto quanto ao seu objeto, se houver interesse dos partícipes, sempre observadas as exigências relativas à publicidade dos atos administrativos.

CLÁUSULA QUINTA – DA PUBLICAÇÃO

Este Instrumento será publicado, por extrato, no Diário Oficial da União, nos termos do parágrafo único do art. 61, da Lei nº 8.666/93, ficando o MJ responsável pela publicação.

CLÁUSULA SEXTA - DA RESCISÃO

O presente poderá ser rescindido, a qualquer momento, bastando, para tanto, comunicação expressa do partícipe interessado, nesse sentido com 30 (trinta) dias de antecedência.

CLÁUSULA SETIMA – DA AÇÃO PROMOCIONAL

Em qualquer ação promocional relacionada com o objeto deste Convênio, será obrigatoriamente destacada a participação conjunta do Ministério da Justiça, com a inclusão do logotipo "PRONASCI", observados os princípios da Administração Pública, dispostos no art. 37 da Constituição Federal.

CLÁUSULA OITAVA - DAS DIVERGÊNCIAS

As controvérsias que ocorrerem durante a vigência deste instrumento serão solucionadas pelas áreas técnicas dos Partícipes, Quando a divergência for de cunho técnico-jurídico competirá à Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça.

CLÁUSULA NONA - DO FORO

Fica eleito o Foro da Justiça Federal – Seção Judiciária de Brasília-DF, para dirimir as questões decorrentes da execução deste Instrumento, que não possam ser resolvidas administrativamente.

E, por estarem de acordo, os Partícipes assinam este instrumento em 03 (três) vias de igual teor e forma, para um só efeito, na presença das testemunhas abaixo.

Brasília, de novembro de 2007.

TARSO FERNANDO HERZ GENRO
MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

PAULO CÉSAR HARTUNG GOMES
GOVERNADOR DO ESTADO DO
ESPIRITO SANTO

TESTEMUNHAS:

Nome:
Identidade:
CPF:

Nome:
Identidade:
CPF:

ANEXO V – Relação dos entrevistados

	CARGOS / FUNÇÕES	LEGENDA
	Representante da Secretaria de Estado de Segurança Pública - ES	E1
	Representante da Secretaria de Estado de Segurança Pública - ES	E2
	Representante do Ministério da Justiça - ES	E3
	Gestor Municipal Vitória	E4
	Técnico Municipal Viana	E5
	Técnico Municipal Vila Velha e Serra	E6
	Representante do Ministério da Justiça - ES	E7

OBS: Por questões éticas, não serão revelados os nomes dos entrevistados, nem detalhados seus cargos e funções.

ANEXO VI – Roteiro das entrevistas semiestruturadas

Questionário de entrevistas sobre o processo de implementação do Pronasci nos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória

- 1- Desde quando está no Pronasci e qual é sua função atual?
- 2- Qual a sua opinião sobre o processo de formulação do programa, suas diretrizes, objetivos e metas?
- 3- Como você analisa o processo de execução do Pronasci, em relação à sua formulação?
- 4- Como acontece(u) a relação entre os entes federados para a implementação do Pronasci, considerando inclusive os acordos de cooperação federativa assinados?
- 5- Em sua opinião, quais os avanços e dificuldades constatados no processo de efetivação do programa?
- 6- Como foi, tem sido ou está sendo a cooperação dos gestores e técnicos envolvidos na execução do Pronasci?
- 7- Na sua avaliação, o comprometimento e a prioridade atribuída ao programa pelos gestores municipais, sobretudo prefeito(a), foram satisfatórios?
- 8- Como você analisa o financiamento do Programa?
- 9- Qual a sua opinião sobre o Pronasci, como política de segurança pública?
- 10- Quais são as suas propostas para melhorar o programa?
- 11- Suas considerações finais sobre o Pronasci.

OBS: O questionário foi semiestruturado, assim sendo, em cada entrevista, o entrevistador tinha a liberdade de alterar a ordem das questões ou acrescentar perguntas, de acordo com o contexto dos diálogos.

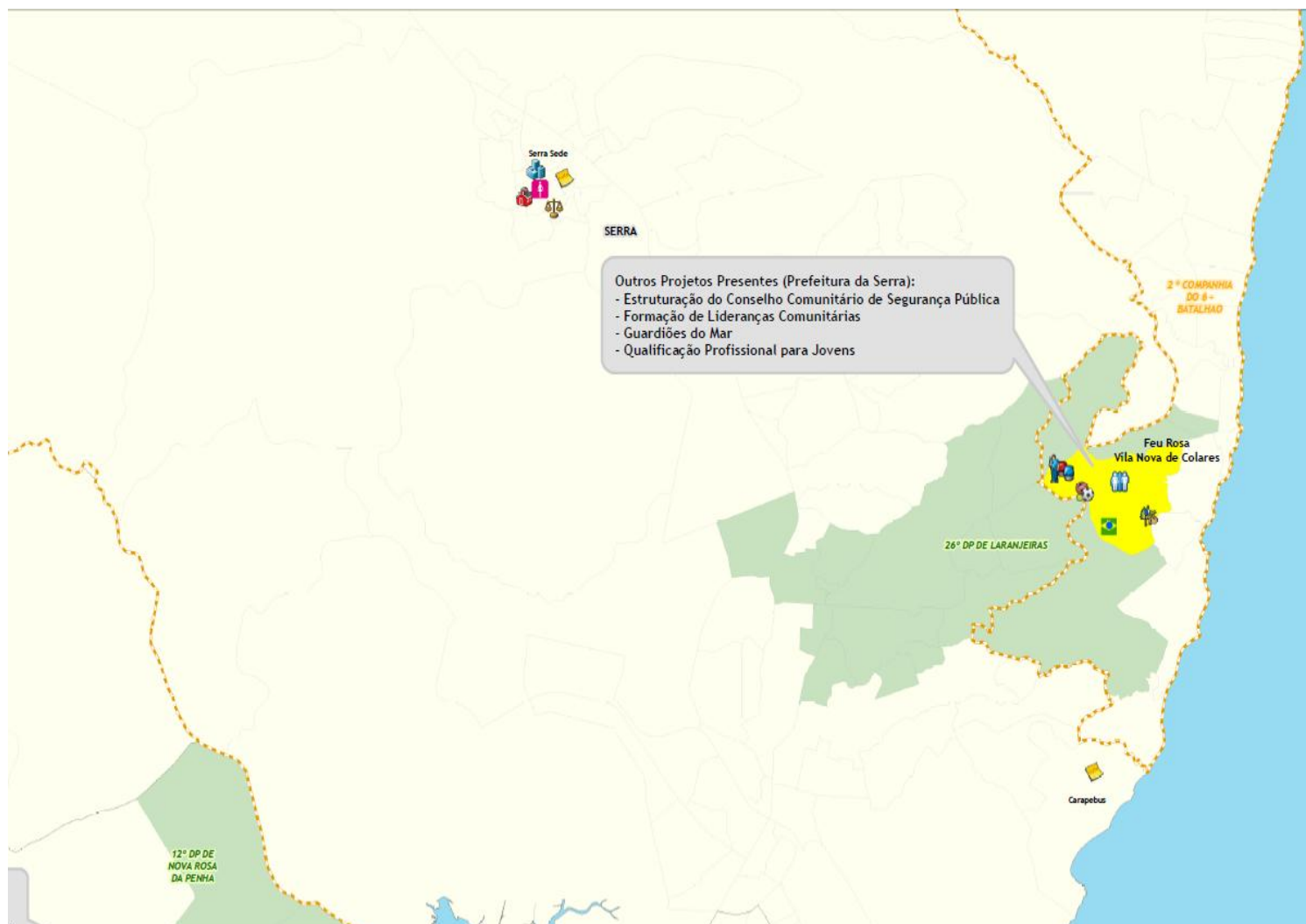
ANEXO VII – Localização dos projetos do Pronasci nos municípios

Legenda

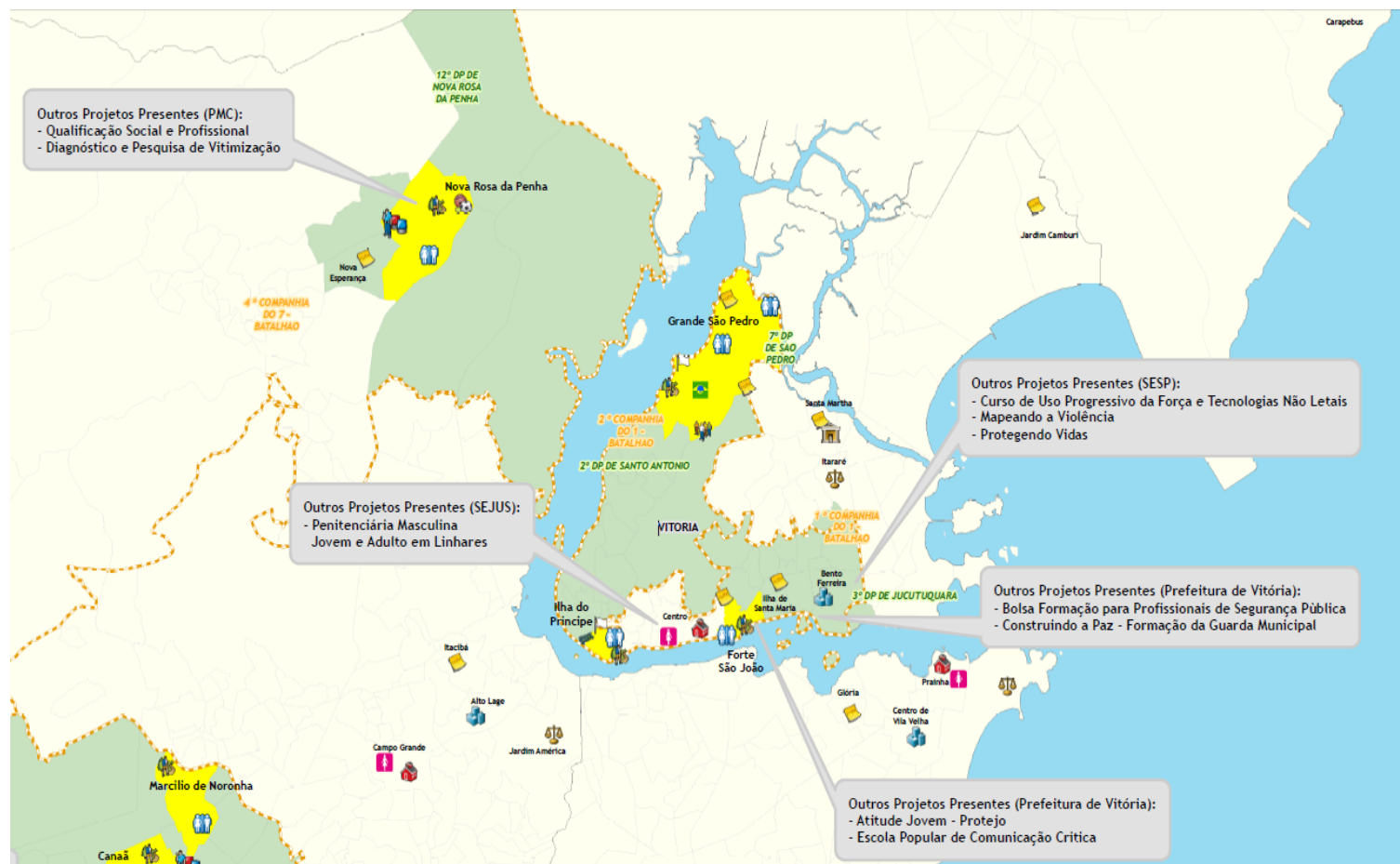
Legenda

	Grupo e Núcleo de Referência de Atendimento a Execuções Penais		PROTEJO		Bairros do Pronasci
	Gabinete de Gestão Integrado Municipal		Pacificar		Divisão das Companhias - PM
	Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher		Ponto de Leitura		Divisão dos Departamentos Policiais - PC
	Justiça Comunitária		Praça da Juventude		
	Mulheres da Paz		Programa Brasil Local		
	Núcleo Especializado Maria da Penha		Programa Esporte e Lazer da Cidade		
	Núcleo de Combate a Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher		Núcleo de Policiamento Comunitário - Interativo		

• Serra

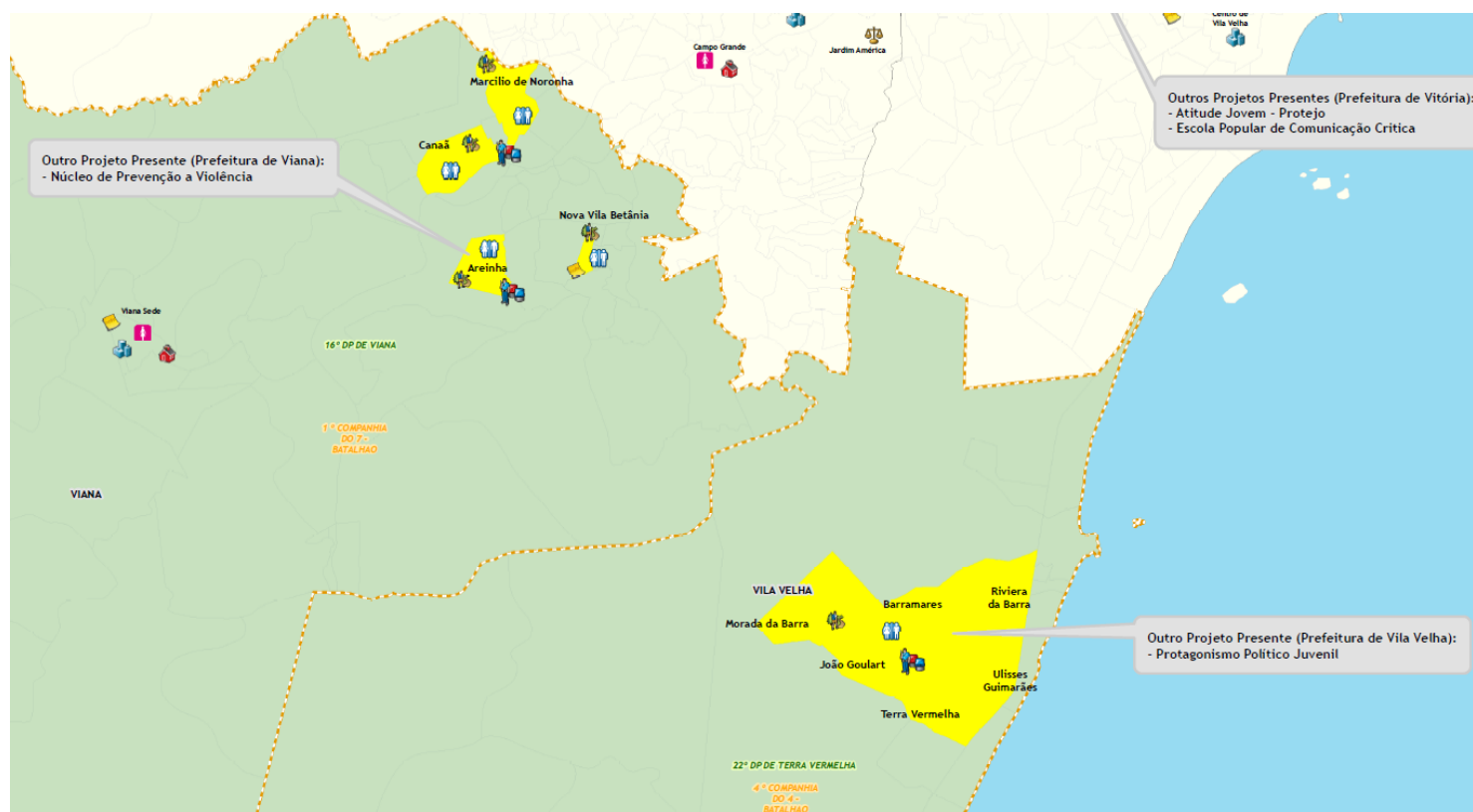


Vitória e Cariacica



Fonte: <http://www.mpes.gov.br/anexos/conteudo>

Vila Velha e Viana



Fonte: <http://www.mpes.gov.br/anexos/conteudo>